

Universidad Autónoma de Madrid
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales

Departamento de Economía y Hacienda Pública

TESIS DOCTORAL

**EL CAMBIO DEL PARADIGMA DE LA
POLÍTICA FISCAL Y SU REFLEJO EN
EL PACTO DE ESTABILIDAD Y
CRECIMIENTO**

Inmaculada Mateos de la Nava
Director: Prof. Dr. Maximino Carpio García

Agradecimientos

Esta tesis es el resultado de un trabajo de investigación a lo largo del cual he contado con el apoyo directo e indirecto de muchas personas a las que ahora quiero expresar mis más sinceros agradecimientos.

En primer lugar, he de mostrar mi agradecimiento al Departamento de Economía y Hacienda Pública de la Universidad Autónoma de Madrid, que en estos años me ha acogido y me ha enseñado no sólo a investigar sino también el increíble y fascinante arte de la enseñanza. El Departamento y todos sus profesores han compartido mis dudas, me han animado, apoyado y enseñado el camino más adecuado para seguir adelante con esta tesis.

De entre todos ellos, debo hacer un reconocimiento expreso a Álvaro Salas y especialmente, a Miguel Angoitia por todos sus consejos, correcciones, revisiones y por la ayuda constante para poder simultanear el esfuerzo de la tesis con la actividad docente. También quiero agradecer a Paloma Tobes el haber sido un espejo y un estímulo para seguir adelante en los momentos más duros del proceso, que los ha habido. Me ha apoyado y su ejemplo, experiencia y, en multitud de ocasiones, su alegría me han permitido seguir adelante.

Aunque sea un miembro del Departamento merece una mención aparte mi director de tesis, D. Maximino Carpio. Tiene en su haber varios méritos. Gracias a él, en su día, me decidí a estudiar economía y, en gran medida, por ello, profesional y personalmente, mi vida es como es. También, gracias a él, me decidí a realizar este doctorado en economía pública que culmina con la finalización de esta tesis. El profesor Carpio es quien me ha guiado, quien ha corregido todos mis repetidos errores y quien me ha hecho ver todo lo bueno y malo de mis investigaciones. Sin su ayuda nada de esto habría sido posible.

De forma extraña quiero realizar un agradecimiento a un “ente” que, sin duda, ha cambiado la forma de investigar, algo que probablemente mis hijos no sean conscientes de que es nuevo, pero que para los que ya tenemos una cierta edad, continúa siendo una “revolución”: internet. Gracias a él, he podido perseguir información en multitud de sitios, lugares del mundo y publicaciones, que el simple planteamiento de esta misma labor sin su ayuda se me antoja mucho más complicado.

Por último, quiero recordar a mi familia, ellos han sufrido mis esfuerzos y mis ausencias, ellos han estado ahí cuando yo estaba “encerrada”, y siempre me han recibido con cariño cuando temporalmente abandonaba la tesis y volvía a su lado. El sacrificio que ha supuesto no poder disfrutar de su compañía, especialmente la de Paula y Álvaro, ha sido lo más duro, pero pensar en ellos y en el orgullo que espero sientan al verla terminada me han permitido llegar a este momento. A mi padre y a mi hermana que están ahí y también han sufrido conmigo todo el proceso y a mi madre que, aunque no está, seguro que sería quien más feliz y orgullosa estaría de este esfuerzo.

Y por supuesto, una especial mención a Pablo, que ha leído, escuchado y alabado o criticado muchas de las cosas que he hecho durante todo este tiempo. Con él hago todo y sin él no estaría escribiendo esto.

Madrid, enero de 2009.

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN.....	1
--------------------------	----------

CAPÍTULO 1

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL PENSAMIENTO HACENDÍSTICO SOBRE EL PRESUPUESTO Y SU EQUILIBRIO: EL CAMBIO DE PARADIGMA.....	6
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------

1.1 La hacienda pública clásica	10
----------------------------------------------	-----------

1.1.1 La Corriente Neoclásica.....	14
------------------------------------	----

1.2 La crisis de la hacienda pública clásica y el nacimiento de la teoría keynesiana	15
-------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------

1.2.1 La Hacienda Funcional	20
-----------------------------------	----

1.2.2 Formulas presupuestarias alternativas de la primera mitad del siglo XX.....	22
--------------------------------------------------------------------------------------	----

1.2.3 La “nueva política fiscal” de la década de los sesenta.....	28
-------------------------------------------------------------------	----

1.3 Las crisis económicas de los años setenta	31
------------------------------------------------------------	-----------

1.4 La “cultura de la estabilidad”.....	39
------------------------------------------------	-----------

CAPÍTULO 2

REGLAS FRENTE A DISCRECIONALIDAD.....	45
----------------------------------------------	-----------

2.1 ¿Por qué establecer un mecanismo de disciplina fiscal?	46
-------------------------------------------------------------------------	-----------

2.1.1 El déficit público y el crecimiento económico	47
-----------------------------------------------------------	----

2.1.2	El déficit público y el problema de la sostenibilidad de las cuentas públicas a largo plazo	56
2.1.3	El déficit público y los efectos negativos del “crowding-out” ..	63
2.1.4	El déficit público y las tensiones inflacionistas	69
2.1.5	El déficit público, el incremento actual o futuro de impuestos y los efectos que ello tiene sobre las generaciones actuales y futuras.....	80
2.1.6	El sesgo político hacia los déficit públicos provocado por la “ilusión fiscal”	82
2.2	¿Por qué establecer un mecanismo de disciplina fiscal dentro de la Unión Monetaria Europea?.....	84
2.2.1	La política fiscal y la Teoría de las Áreas Monetarias Óptimas	85
2.2.2	Principales características de la Unión Monetaria de la UE.....	88
2.2.3	Debate sobre la disciplina fiscal en una unión monetaria.....	90
2.3	¿Cómo establecer los mecanismos de disciplina fiscal? – Las reglas fiscales	101
2.3.1	¿Qué es una regla fiscal?.....	102
2.3.2	Tipo de reglas fiscales.....	104
2.3.3	Características de la “regla fiscal ideal”	108
2.4	El problema de la variable de déficit público en un mecanismo de disciplina fiscal.....	111
2.4.1	Déficit público en función del sujeto institucional	113
2.4.2	Déficit público según el criterio de caja o de devengo.....	114
2.4.3	Déficit público a partir de la contabilidad presupuestaria o de la contabilidad nacional.	115
2.4.4	Déficit nominal o real.	120
2.4.5	Déficit público de carácter coyuntural o estructural.....	122

ANEXO I.....	152
ANEXO II	156
ANEXO III.....	160
ANEXO IV	163

CAPÍTULO 3

EL PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO.....	169
3.1 Antecedentes del Pacto de Estabilidad y Crecimiento	170
3.1.1 Informe Werner.....	170
3.1.2 Informe Delors	178
3.1.3 Tratado de Maastricht	191
3.2 La formulación del pacto de estabilidad y crecimiento.....	208

CAPÍTULO 4

LA APLICACIÓN DEL PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO	222
4.1 La política fiscal en los años previos a la Unión Monetaria	222
4.1.1 Años setenta y ochenta.....	224
4.1.2 Década de los noventa.....	228
4.2 La política fiscal desde la Unión Monetaria	238
4.3 Crisis del PEC y principales críticas.....	256
4.3.1 El caso de Alemania.....	258

4.3.2	El caso de Francia	259
4.3.3	Principales críticas a la implementación del PEC	267

CAPÍTULO 5

LA REFORMA Y SUS CONSECUENCIAS279

5.1 La reforma del PEC.....280

5.1.1	Código de Conducta revisado (2001)	280
5.1.2	Propuestas de reforma del PEC (2002).....	282
5.1.3	El PEC reformado (2005)	290

5.2 Consecuencias de la reforma308

CAPÍTULO 6

RESUMEN Y CONCLUSIONES.....330

BIBLIOGRAFÍA.....365

Índice de cuadros:

Cuadro - 1-Los Argumentos en favor del Equilibrio Presupuestario Anual	12
Cuadro - 2 -Clasificación de Fórmulas Presupuestarias	23
Cuadro - 3 – Tipos de reglas fiscales	105
Cuadro - 4 – Ventajas e inconvenientes de las principales reglas fiscales numéricas.....	108
Cuadro - 5 - Métodos para estimar el Producto Potencial y la Brecha de Producción.....	131
Cuadro - 6 - Elasticidades de las distintas partidas presupuestarias en relación al ciclo	149
Cuadro - 7 - Saldo de las Cuentas del Estado. Relación entre la contabilidad de caja y la contabilidad nacional	152
Cuadro - 8 - Ajustes entre la Contabilidad Nacional y la Contabilidad Presupuestaria.....	153
Cuadro - 9-Principales comentarios de apoyo al Informe Delors.....	188
Cuadro - 10 -Principales comentarios críticos del Informe Delors.....	189
Cuadro - 11 – Relación cronológica de los Reglamentos que afecta a la aplicación del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo.	204
Cuadro - 12 -“El Pacto de Estabilidad para Europa” (Propuesta de Waigel)	210
Cuadro - 13 – Saldo presupuestario de las Administraciones Públicas (1990-1997).....	230
Cuadro - 14 – Saldo primario ajustado de ciclo (1991-1997).....	232
Cuadro - 15 – Deuda Pública de las Administraciones Públicas (1990-1997).....	237

Cuadro - 16 – Saldo presupuestario de las Administraciones Públicas (1997-2003).....	242
Cuadro - 17 – Saldo primario ajustado de ciclo (1997-2003).....	245
Cuadro - 18 – Variación de los componentes del Saldo presupuestario (1997-2003).....	250
Cuadro - 19 – Deuda Pública de las Administraciones Públicas (1997-2003).....	255
Cuadro - 20- Reforma del PEC: principales propuestas	289
Cuadro - 21 – Resumen de las principales novedades del código de conducta revisado en 2005	302
Cuadro - 22 – Principales cambios en el PEC en 2005.....	303
Cuadro - 23 – Saldo presupuestario de las Administraciones Públicas (2003-2007).....	310
Cuadro - 24 – Cambio anual en el Saldo presupuestario ajustado de ciclo (2003-2007).....	318
Cuadro - 25- Saldo primario ajustado de ciclo (2003-2007)	319
Cuadro - 26 – Variación de los componentes del Saldo presupuestario (2003-2007).....	320
Cuadro - 27- Deuda Pública de las Administraciones Públicas (2003-2007)	323

Índice de gráficos:

Gráfico - 1 - Medición del Producto Potencial usando el método de función de producción	140
Gráfico - 2 -Crecimiento del sector público en la economía, área euro (1970-2000).....	223
Gráfico - 3 -Desequilibrios presupuestarios y endeudamiento en la zona euro (1977-1999).....	226
Gráfico - 4 –Déficit y “output gap” en países de la UE altamente endeudados y con poca deuda (1970-1990).....	227
Gráfico - 5 – Saldo presupuestario y deuda pública en UE-15 (1991).....	228
Gráfico - 6 – Saldo presupuestario y variación del PIB en UE15 (1991-1997).....	229
Gráfico - 7 – Gastos e Ingresos públicos en UE15 y área euro (1990-1997)	233
Gráfico - 8 – Gasto primario e Ingreso público ajustado de ciclo en UE15 (1991-1997).....	234
Gráfico - 9 – Ajuste presupuestario (1992-1997)	236
Gráfico - 10 – Saldo presupuestario y deuda pública en UE-15 (1997) ...	239
Gráfico - 11 – Saldo presupuestario y variación del PIB en la UE 15 (1997-2003).....	244
Gráfico - 12 - Gastos e Ingresos públicos en la UE15 (1997-2003).....	246
Gráfico - 13 - Gastos e Ingresos públicos en el área euro (12) (1997-2003)	247
Gráfico - 14 – Gasto de intereses y tipos implícitos de la deuda pública (1997-2003).....	248
Gráfico - 15 – Gasto público primario e Ingreso público, ajustados de ciclo en la UE15 (1997-2003).....	251

Gráfico - 16 – Ajuste presupuestario en la UE 15 (1997-2003)	253
Gráfico - 17- Gastos e Ingresos públicos en la UE15 y área euro (12) (2003-2007)	314
Gráfico - 18 – Saldo presupuestario y deuda pública en UE15 (2005)	315
Gráfico - 19 – Saldo presupuestario y variación del PIB en la UE15 (2003- 2007)	316
Gráfico - 20 – Gasto de intereses y tipos implícitos de la deuda pública (2003-2007)	324

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo, tal como pretendemos indicar con su título, es realizar, por un lado, un análisis de los planteamientos teóricos en los que se desarrolla el nuevo consenso alcanzado sobre las funciones encomendadas a las políticas fiscales, basado en la creencia de que las situaciones presupuestarias consolidadas de los Estados generan efectos beneficiosos para el crecimiento y la competitividad de los países. Dicho consenso, como también indicamos en el título, tiene un claro reflejo en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea y por ello, centramos nuestro análisis en él, en la medida en que se convierte en un importante ejemplo práctico de mecanismo de disciplina fiscal.

Sin embargo, dentro de este acuerdo, bastante extendido, existen cuestiones en las que se constata un importante debate, tanto a nivel teórico, como político. Dichas cuestiones se refieren, fundamentalmente, a la forma en que se debe implantar la disciplina fiscal que colabore a alcanzar el objetivo de crecimiento económico estable, así como el conjunto de medidas que la deben componer, o el grado de utilidad y efectividad de las distintas formas de imponerla. De nuevo, dentro del propio Pacto de Estabilidad y Crecimiento, también encontramos un claro ejemplo de este mismo debate, reflejado en los acontecimientos ocurridos en el seno de la Unión, que derivaron en su reforma en el año 2005. Por este motivo, en este trabajo también nos proponemos, como objetivo adicional, poder realizar algún tipo de aportación al debate abierto sobre la disciplina fiscal,

el cual, precisamente en los momentos actuales de grave recesión económica mundial, se hace aún más intenso.

Para poder alcanzar los objetivos señalados, hemos estructurado esta investigación en seis capítulos.

En el primero de ellos, pretendemos realizar una síntesis de la evolución que ha experimentado el pensamiento hacendístico en torno a la cuestión del equilibrio presupuestario. Este repaso histórico comienza con el propio nacimiento de la ciencia de la Hacienda Pública y alcanza hasta el momento actual en el que esta cuestión se encuentra enmarcada en un contexto en el que predomina una amplia aceptación de la llamada “cultura de la estabilidad” en el entorno económico, siendo una de las claves de dicha estabilidad la relacionada con la de las cuentas públicas.

Esta síntesis nos ha permitido corroborar que la controversia sobre si el presupuesto debe estar equilibrado o no y los efectos que puede generar el signo de su saldo sobre la economía son cuestiones que han existido prácticamente desde el nacimiento de la ciencia de la Hacienda Pública. Se puede decir, incluso, que esta discusión sobre los déficit públicos ha constituido una parte esencial de los cambios que la disciplina de la Hacienda Pública ha experimentado a lo largo de los años en el sentido de que dichos cambios han estado condicionados por el enfoque y tratamiento dado a esta cuestión. Además, se trata de una polémica que está muy relacionada con las distintas ideas que se bajaran acerca del papel que desempeña el Estado frente al sector privado en la economía.

En el capítulo segundo emprendemos un repaso de la literatura y documentación económica, desarrollada en los últimos años, directamente relacionada con el análisis de los déficit públicos. El objetivo de este estudio es recopilar las principales justificaciones, teóricas y empíricas, en las cuales se basa el elevado y actual consenso sobre la necesidad de establecer mecanismos de disciplina fiscal que permitan mantener controlados los volúmenes de desequilibrio presupuestario y con ello los de endeudamiento público. Ello nos permitirá extraer argumentos para poder resolver las siguientes cuestiones: ¿por qué es necesario establecer alguna norma o conjunto de normas que impongan disciplina en la ejecución de las políticas fiscales de los gobiernos?, ¿es esa necesidad mayor cuando el entorno en el que se desarrolla la política fiscal pertenece a una unión monetaria como la Europea?, ¿cuál es la manera más adecuada para poder imponer la mencionada disciplina fiscal? y, por último, ¿qué problemas nos presenta la variable déficit a la hora de utilizarla como indicador o referencia en esas normas de disciplina fiscal?. En definitiva, este análisis pretende recopilar las principales justificaciones en la cuales descansa el consenso sobre la necesidad de establecer mecanismos de disciplina fiscal basados en reglas que, además, reflejan el cambio experimentado en la concepción de la política fiscal actual.

El tercer capítulo lo hemos dedicado al estudio detallado de la norma de disciplina presupuestaria establecida en la Unión Europea, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Esta norma está conformada por un sistema de reglas que establecen un mecanismo de vigilancia de la evolución de las cuentas públicas de los Estados miembros de la UE. Hemos estimado oportuno comenzar este capítulo analizando los principales contenidos referidos a las políticas fiscales europeas que aparecen en los siguientes

documentos, considerados como precedentes del propio Pacto, el Informe Werner, el Informe Delors y por supuesto, el Tratado de Maastricht, como justificación más inmediata. El análisis de estos documentos, anteriores en el tiempo al PEC, nos permite valorar y comprender más profundamente el conjunto de documentos que integran el Pacto. Terminaremos el capítulo con la descripción de la Resolución y los Reglamentos que componen el Pacto, tal como éstos quedaron aprobados en 1997, los cuales contienen un conjunto de disposiciones que se han calificado, unas como de carácter preventivo y otras como de carácter disuasorio.

Una vez que hemos descrito la formulación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, nos proponemos, en el siguiente capítulo, analizar cómo ha discurrido la aplicación del mismo en el ámbito de las finanzas públicas de los integrantes de la Unión Europea desde el momento en que éste se puso en marcha hasta que, en 2005, tuvo que ser reformado como consecuencia de los problemas de funcionamiento que se registraron en los pocos años de aplicación vividos. De la misma forma que cuando hemos emprendido la tarea de describir esta norma fiscal, hemos retrocedido en el tiempo analizando los documentos en los que podemos encontrar referencias originarias de esta norma de disciplina, a la hora de examinar cómo se ha llevado a la práctica, consideramos también conveniente repasar brevemente la historia más reciente de la política fiscal europea. Para ellos dividimos el período de estudio en dos apartados: la política fiscal en los años previos a la Unión Monetaria (1999) y la política fiscal desde la Unión Monetaria. Este último período lo extendemos hasta el año 2003, año en el que nos detenemos (en el último apartado del capítulo) para analizar los acontecimientos y las principales críticas que se vertieron contra el Pacto,

que terminaron provocando su crisis y propiciando la reforma del mismo dos años más tarde.

El análisis de la mencionada reforma, así como de sus previsibles consecuencias, constituyen el contenido del capítulo cinco de este trabajo. En él comenzamos realizando un examen de las reflexiones sobre el cuestionamiento del Pacto que las propias instituciones europeas han ido planteando a lo largo de los pocos años de aplicación del mismo. Estas reflexiones están recogidas tanto en la reforma del Código de Conducta del año 2001, como en la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento para el “reforzamiento de la coordinación de las políticas presupuestarias” del año 2002, ambos descritos en este capítulo. A continuación, corresponde describir la reforma que se aprobó en 2005, la cual se concretó en la modificación de la Resolución y los Reglamentos que integraban el Pacto. Una vez descrita la reforma, analizamos los resultados de la política fiscal aplicada en la UE a raíz de la misma con la intención de descubrir si los datos disponibles reflejan o no, algún indicio de mejora atribuible a la nueva aplicación de las normas siendo conscientes de la limitación que introduce el hecho de que esta reforma ha tenido lugar sólo dos años antes de que se haya completado el último ejercicio, 2007. Por último, terminamos este capítulo realizando una valoración, por un lado, del aprendizaje que ha supuesto la aplicación de este mecanismo de disciplina fiscal para los países que integran la Unión Europea y Monetaria, y por otro de qué críticas de las planteadas se han visto corroboradas por la experiencia de estos últimos años.

Para terminar, en el capítulo sexto, recogeremos las conclusiones generales que hemos alcanzado fruto del análisis realizado.

1 EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL PENSAMIENTO HACENDÍSTICO SOBRE EL PRESUPUESTO Y SU EQUILIBRIO: EL CAMBIO DE PARADIGMA

La controversia sobre si el presupuesto debe estar equilibrado o no y los efectos que ello puede generar sobre la economía son cuestiones que han existido prácticamente desde el nacimiento de la ciencia de la Hacienda Pública. Además, como explica a (Burkhead, 1971, pág. 4), se trata de una cuestión que no se caracteriza por su claridad conceptual, ni en los escritos de los economistas ni en la política de los Estados. La razón de esa falta de claridad, señala, proviene fundamentalmente de que las consideraciones sobre el equilibrio presupuestario están, en definitiva, relacionadas con las ideas acerca del papel que desempeña el Estado frente al sector privado. En la actualidad, (Giménez Montero, 2002, pág. 101) incluso afirma que la discusión sobre el déficit es una parte esencial de la historia de la Hacienda Pública y que los grandes cambios que esta disciplina ha experimentado a lo largo de los años, han estado condicionados, en buena parte, por el enfoque y tratamiento dado a este asunto.

Por estas razones el objetivo de este primer capítulo consiste en ofrecer una síntesis de la evolución que ha experimentado el pensamiento hacendístico en torno a la cuestión del equilibrio presupuestario.

Como hemos señalado, para analizar la evolución del pensamiento hacendístico sobre el presupuesto y su equilibrio, deberíamos remontarnos

al nacimiento de la Hacienda Pública. Dicho nacimiento se puede ligar al origen y desarrollo del Estado Moderno y de su actividad económica, que tuvo lugar en “*una fase dilatada de tiempo que se extiende desde el fin de la Edad Media hasta el triunfo del liberalismo*” (Fuentes Quintana, 1987, pág. 71). Si bien, en realidad, como explican (García Villarejo & Salinas Sánchez, 1998, págs. 77-78), la actividad financiera ha existido “*siempre*”, en el sentido de que es una actividad que está ligada a la establecimiento de cualquier forma de poder sobre una sociedad (desde las primeras tribus nómadas hasta las antiguas civilizaciones griegas y romanas).

Fuentes Quintana (1987, págs. 71-76) consideraba que la Hacienda Pública tiene tres raíces fundamentales que aportan planteamientos, en ocasiones, opuestos: la hacienda del cameralismo, los fisiócratas y la hacienda clásica. Concretamente, el primer gran tratado de Hacienda como una construcción teórica formal se considera que es el libro V de la Riqueza de las Naciones de Adam Smith (1776), principal representante de esta última corriente de pensamiento económico.

Pero, previo a estas formulaciones, diversos autores¹ citan tres importantes obras que, de forma no sistemática, desarrollan cuestiones sobre la gestión presupuestaria de los Estados. Se considera que estos escritos suponen un avance en los planteamientos que se produjeron en las tres grandes corrientes consideradas como base de la teoría de la Hacienda Pública. La primera de estas obras se debe a Diomedes Carafa, autor italiano que publicó “*De regis et boni principis officia*” en el año 1470. En sus planteamientos sobre cómo debían desarrollar la actividad financiera los

¹ Ver, por ejemplo, los recorridos históricos a cerca del pensamiento económico de Schumpeter (Schumpeter, 1971, págs. 203-205) y García y Salinas (García Villarejo & Salinas Sánchez, 1998, págs. 77-81).

Estados, señalaba que los “*príncipes*” tenían la responsabilidad de salvaguardar la riqueza de sus súbditos y para ello debían elaborar presupuestos equilibrados. Posteriormente, en 1576 aparece el libro sexto de los “Seis libros sobre la República” de James Bodin. Este autor da mucha importancia a la buena administración de las finanzas públicas y por ello desarrolla una serie de principios impositivos, recomendaciones sobre los gastos públicos más adecuados (por ejemplo, las obras públicas) y rechaza la financiación de dichos gastos mediante endeudamiento. Por último, en 1662, Sir William Petty publica “Un tratado de Impuestos y Contribuciones” en el que coincide con Bodin en que lo más apropiado es que el Estado sea capaz de obtener ingresos públicos suficientes como para elaborar presupuestos con superávit que pudieran ser empleados en caso de emergencias.

Volviendo a los orígenes de la ciencia de la Hacienda Pública, y siguiendo a Fuentes Quintana, tal como ya hemos avanzado, una de las raíces de esta ciencia es la hacienda cameralista. Se trata de una corriente de pensamiento económico que recoge los estudios y publicaciones de diferentes autores alemanes de los siglos XVII y XVIII sobre cuestiones como la administración del patrimonio de los príncipes de los estados alemanes. Los cameralistas consideraban que el Estado debía intervenir en la administración de los recursos escasos de la sociedad y que dicha intervención se debía instrumentar mediante el presupuesto. De esta corriente se puede destacar su preocupación por el análisis de las distintas fuentes de ingresos para el Estado, sobre todo la imposición (especialmente la clasificación de los tributos). Pero también se dedicaron al estudio de la deuda pública como un método adicional para la financiación de los gastos. Concretamente desarrollaron dos temas importantes: los límites y las

diversas formas en las que se puede materializar el endeudamiento. Podríamos decir que éste es el primer enfoque hacendístico en el que se encuentran manifestaciones a favor de la política fiscal activa.

El segundo pilar en el que se basan los desarrollos actuales de la Hacienda es la fisiocracia. Contrariamente a los postulados cameralistas, los fisiócratas, después de desarrollar el primer modelo teórico capaz de explicar el proceso económico de una sociedad, concluyen que la política económica consiste fundamentalmente en “dejar hacer que la economía funcione por sí misma” (Fuentes Quintana, 1987, pág. 73). Y por ello sus recomendaciones en cuanto a la elaboración del presupuesto, tanto desde el punto de vista del gasto, como del ingreso, se basan en la idea de no alterar el “orden natural que gobierna las acciones humanas”.

Por último, la Hacienda Pública Clásica es, en palabras de Fuentes Quintana (1987, pág. 73), la “*aproximación normativa a los problemas de ingresos y gastos públicos que ha dominado con más intensidad y extensión durante la historia del pensamiento económico-financiero*”. Dada la importancia de los planteamientos que en ella se recogen, para el estudio de la cuestión del equilibrio presupuestario, empezamos esta síntesis a través del pensamiento económico dedicando el primer epígrafe a la Hacienda pública clásica.

1.1 LA HACIENDA PÚBLICA CLÁSICA

La llegada de la Hacienda Pública Clásica (que tiene entre sus principales representantes intelectuales a pensadores como Adam Smith, David Ricardo o John Stuart Mill) supone la aparición de un nuevo enfoque normativo de la Hacienda que es más partidario de la actividad del mercado que de la actuación del Estado. Concretamente, los economistas clásicos definen un conjunto muy limitado de posibles intervenciones públicas:

- La defensa nacional.
- La justicia y el mantenimiento del orden interno.
- Las obras e instituciones públicas, y dentro de éstas, fundamentalmente dos: las que favorecen el comercio (moneda y transportes) y las que favorecen la educación.

Además, estos autores consideraban que este ámbito limitado de funciones debía ejercerse cumpliendo cuatro principios fundamentales²:

- Limitación del gasto público. Se consideraba que el gasto público es un gasto consuntivo que no contribuye a la acumulación del capital y, por lo tanto, no favorece el desarrollo económico.
- Neutralidad de los impuestos. Los impuestos que financien el gasto público deberían ser neutrales, en el sentido de que no afecten a la actividad económica y se recauden con la mayor eficiencia, comodidad y seguridad posibles.

² En Fuentes Quintana (1987, págs. Capítulo II, pags. 74-77 y capítulo V, pags. 253-255) se puede encontrar una exposición más detallada de los principios fundamentales de la Hacienda Pública clásica.

- Presupuesto equilibrado anualmente. La llamada “Regla de Oro de la Hacienda Clásica” se refiere precisamente al equilibrio anual del presupuesto. Desde el punto de vista de esta corriente se condenan los déficits en el presupuesto mientras que se alaban las situaciones de superávit. Unido a este precepto aparece la norma de que la emisión de deuda pública debe emplearse sólo para inversiones autoliquidables. La Hacienda Pública Clásica consideraba justificable el endeudamiento público sólo en aquellas situaciones en las que el gasto se aplicaba a una inversión que permitiera el pago de los intereses y la amortización del principal de esa emisión. En el resto de los gastos, cualquier emisión de deuda era considerada perjudicial para el desarrollo económico del país.
- Justa distribución de la carga impositiva. El último principio indica que el reparto de la carga impositiva que se deriva del presupuesto de ingresos, debe ser lo más justo posible. La definición concreta del concepto de justicia distributiva fue evolucionando en el transcurso del tiempo, de manera que se pasó de considerar que el reparto justo de las cargas se alcanzaba mediante la aplicación del principio del beneficio a considerar que el criterio adecuado para establecer dicho reparto debía basarse en el criterio de la capacidad de pago.

En definitiva, lo que el pensamiento hacendístico clásico defiende es un comportamiento sistemáticamente equilibrador del Estado, que según Fuentes Quintana (1973, pág. 152), algunos autores han llamado “acción paralela” del Estado a la marcha de la economía. Esto es, en épocas de baja actividad económica los menores ingresos tributarios fuerzan a una reducción del gasto público, mientras que en épocas de auge, el presupuesto verá aumentar tanto su volumen de gastos como de ingresos.

Los argumentos en los que se basa esta defensa clásica del equilibrio presupuestario anual son múltiples y se pueden inventariar según Fuentes Quintana (1973, pág. 157), tal y como se puede ver en el Cuadro - 1 -. Como se puede apreciar, dentro del primer grupo de argumentos (principios financieros) clasifica las motivaciones económicas y políticas. Entre las motivaciones económicas encontramos, en primer lugar, la idea, ya anunciada anteriormente, de que el gasto público se considera un gasto de consumo (y no de inversión). Esto implica que, en las situaciones de déficit presupuestario, será preciso cubrir ese déficit utilizando partidas de la cuenta de capital, lo cual desplazará los fondos ahorrados por la sociedad minorando los disponibles para atender la inversión privada y reduciendo así las posibilidades de desarrollo.

Cuadro - 1-Los Argumentos en favor del Equilibrio Presupuestario Anual

EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO	I. Como principio financiero	1. Motivaciones económicas	a) Favorece el desarrollo b) Impide la inflación
		2. Motivaciones políticas (fijar el papel y responsabilidades del Estado)	a) El equilibrio es una norma práctica de actuación presupuestaria b) Disciplina los límites del sector público
	II. Como principio consuetudinario	1. Analogía con presupuestos privados	
		2. Oposición ideológica a una economía dirigida	
		3. Evita el conflicto con intereses privados de determinados sectores	

Fuente: Fuentes Quintana, Política monetaria versus política fiscal, 1973, pág. 157

Además, los déficit presupuestarios se asociaban con situaciones de inflación, bien porque se consideraba que si el Estado efectuaba una aportación neta a la demanda efectiva, dado que el sistema estaba ocupando

plenamente sus recursos productivos, ese déficit provocaría situaciones de inflación, o bien porque la acumulación de déficit, incrementando la oferta monetaria, contribuiría a crear presiones inflacionistas.

Entre las motivaciones políticas se encuentra otra idea, también citada anteriormente, que se refiere a la preocupación por limitar el papel y las responsabilidades del Estado. Se consideraba que si el Estado tenía la posibilidad de manejar déficit presupuestarios, éste realizaría gestiones irresponsables y contribuiría al crecimiento del gasto y del Sector Público en la economía más allá de lo necesario.

A este grupo de argumentos se añaden otros que constituyen el llamado “principio consuetudinario” del equilibrio presupuestario y que hacen referencia a las siguientes cuestiones:

- la analogía que existe entre el comportamiento de los agentes privados y el agente público;
- la creencia de que detrás de los déficit presupuestarios estaba la posibilidad del establecimiento de una economía dirigida por el Estado;
- y la defensa de los intereses de amplios sectores económicos que podían verse seriamente afectados por una ampliación de las actividades del Estado (como la electricidad, la vivienda, o las producciones básicas).

A la explicación anterior de los argumentos que justificaban la defensa del presupuesto equilibrado en el mundo clásico se debe añadir otro argumento significativo que se refiere a la relación que se estableció entre el rechazo a los desequilibrios presupuestarios y el rechazo que los autores clásicos manifestaron, al menos, en los inicios de esta escuela, hacia la deuda pública. Burkhead (1971, págs. 7-9) explica en qué consistía esta relación.

En los años en los que autores como Smith, Say o Ricardo (Siglo XVIII) produjeron sus grandes obras, tanto en la economía inglesa como en la francesa, se experimentaron excepcionales incrementos en el volumen de la deuda pública. La razón fundamental de dicho crecimiento fue la intensa actividad bélica vivida en esos períodos, así, como el derroche de la corona, sobre todo en el caso francés. Por este motivo, se dice que la condena que los clásicos hacían de la deuda pública era, más bien, una condena a un gasto público dedicado, en su práctica totalidad, a los gastos de la guerra y pago del servicio de la deuda.

1.1.1 La Corriente Neoclásica

A partir de 1870 surge una serie de autores que realizaron una actualización de los estudios de los autores clásicos, conformando así lo que se ha denominado corriente Neoclásica³. En lo que se refiere al tema objeto de estudio de este trabajo, dicha corriente no aportó un cambio esencial.

La interpretación Neoclásica que se hace del papel del Estado continúa estando dominada por la idea de aceptar el principio de la ortodoxia financiera del equilibrio presupuestario anual. El mensaje esencial de los cuatro dogmas en que se basaba la concepción presupuestaria clásica no fue modificado por el neoclasicismo, aunque sí es cierto que, dichos principios fueron tratándose con menos radicalidad que en los clásicos.

El principio del equilibrio presupuestario fue el que se mantuvo con mayor vigencia, tanto en el ámbito político como en el económico. Los restantes

³ Algunos de sus principales representantes de la citada corriente son William Stanley Jevons, Carl Menger, Alfred Marshall y Léon Walras.

postulados fueron perdiendo énfasis, sobre todo a nivel operativo por parte de los responsables políticos de cada país. Según Domínguez del Brío (1973, pág. 23), los dogmas que más sufrieron en esta nueva corriente fueron la limitación de los gastos públicos y la imposición neutral, provocado por la nueva concepción de la economía del bienestar y la mayor preocupación por los efectos externos inducidos dentro del equilibrio general (las economías y deseconomías externas en el consumo y la producción).

Un aspecto que también se vio modificado, con respecto al enfoque clásico inicial, fue la actitud ante la deuda pública y su análisis. Como afirma Burkhead (1971, pág. 14) *“quizás la variación más profunda consista en que el grado de antipatía frente a la Deuda y el déficit se ha reducido de modo considerable”*. Así, por ejemplo, siguiendo también a Burkhead, Marshall en su libro “Principios de Economía” (1890) ya no se ocupa de esta cuestión y no muestra preocupación por el problema.

1.2 LA CRISIS DE LA HACIENDA PÚBLICA CLÁSICA Y EL NACIMIENTO DE LA TEORÍA KEYNESIANA

Con la Primera Guerra Mundial (1914-1918), la “Gran Depresión” económica iniciada en 1929 y su larga duración, los principios políticos y económicos en los que se basaba la Hacienda Clásica, y concretamente su concepción presupuestaria, empezaron a sufrir una crisis. Se llegaron a poner en duda tanto las premisas sobre la tendencia automática al pleno empleo, como la asignación eficiente de los recursos como consecuencia de las elevadas tasas de desempleo involuntario que se registraron a partir de esos años. Esta crisis terminó rompiendo el criterio clásico del gasto

público mínimo, así como el “dogma del presupuesto equilibrado” y se abrió un nuevo campo de estudio para la teoría económica, en el cual tanto el objetivo del pleno empleo como la estabilidad de precios pasaron a ser metas a alcanzar y no datos de partida.

Fuentes Quintana (1987, págs. 269-271) explica de manera detallada cómo se vieron afectados los fundamentos en los que se basaban dichos principios clásicos, que nosotros resumimos a continuación. En primer lugar, como ya hemos anticipado, deja de admitirse la premisa de que el mercado tiende automáticamente hacia el pleno empleo; ya no se acepta la idea de que éste asigne y distribuya, de manera automática y eficiente, los recursos económicos escasos de una sociedad. Esta ruptura afecta directamente al principio de la neutralidad impositiva, pues precisamente la imposición puede ser utilizada para corregir la asignación imperfecta que el mercado realiza. En este sentido, a este cambio afectaron directamente los planteamientos de la Hacienda del Bienestar de la Escuela de Cambridge con su formulación de la teoría de los fallos del mercado. Dicha teoría proporcionaba una base analítica con la que justificar el abandono de la ortodoxia de la Hacienda Clásica.

El principio de la minimización del gasto público y su limitación a unos ciertos servicios previamente determinados deja, también, de ser válido. Una manifestación representativa de este cambio es la llamada “ley de Wagner” formulada, a finales del siglo XIX, por el economista alemán Adolf Wagner, como una ley sobre el incremento de la actividad financiera del Estado. Este autor consideraba que el gasto público era una parte fundamental del producto nacional, contrariamente a lo que se venía admitiendo, y lo que planteó, con la citada ley, consistía en una

formalización de la relación positiva entre el crecimiento de la renta per cápita que experimentaban en aquellos momentos las principales naciones europeas y el incremento de sus gastos públicos. Posteriormente, en el período de años comprendido entre 1929 y 1939, de gran depresión económica, se registraron, en contra de la teoría clásica, situaciones deficitarias en la mayoría de los países. La contracción de la actividad económica que siguió a la depresión de 1929 provocó reducciones en los ingresos públicos que, sin embargo, no fueron seguidas por los gastos públicos. El comportamiento del gasto público puso de manifiesto la rigidez del mismo a la baja.

Por último, el llamado “comportamiento paralelo” del Estado al que nos hemos referido al hablar del pensamiento clásico, empieza a ser considerado inadecuado en el siguiente sentido: el comportamiento sistemáticamente equilibrador del Estado implica que ante una caída de la renta nacional, por ejemplo, la reducción de la recaudación impositiva a la que dará lugar obligará al Estado a reducir su nivel de gasto público para así poder mantener el equilibrio presupuestario; pero ello tendrá como consecuencia que en el período siguiente se reducirá aún más la renta, con lo que este comportamiento por parte del Estado estará favoreciendo la contracción de la actividad económica. Por el contrario, en una fase de ocupación plena, la recaudación creciente de los impuestos permitirá al Estado elevar su gasto público para alcanzar la posición de equilibrio y ese mayor gasto público acabará presionando sobre los precios, lo cual elevará la inflación (Fuentes Quintana, 1973, págs. 152-153).

Esta crisis de los principios de la economía clásica da paso al desarrollo de una nueva corriente, la Teoría Keynesiana, con la que aparece una nueva

fuentes de posibles intervenciones por parte del Sector Público, las cuales se van a instrumentar mediante los programas de ingresos y gastos públicos. En 1936, John Maynard Keynes publica su obra “General Theory of Employment, Interest and Money”, cuando el mundo está sufriendo, todavía, el masivo desempleo de la gran depresión. Para Keynes, la causa de esta depresión se encontraba en la insuficiencia de la demanda efectiva y la incapacidad del mercado para equilibrar el ahorro y la inversión en el nivel de renta de pleno empleo. Como señala Fuentes Quintana (1973, pág. 154) este autor considera que se ha llegado al final del “laissez-faire” y que el sistema económico puede mantenerse en una situación de equilibrio con paro forzoso. Además, la política monetaria como fórmula para restablecer los desequilibrios de la gran depresión no podía ser del todo eficaz, pues, según Keynes, las variaciones de la oferta monetaria no actúan de forma directa sobre la demanda agregada (sino que lo hacen a través de la demanda de dinero y la sensibilidad de la inversión ante las variaciones de los tipos de interés). Por esta razón, sus recomendaciones de intervención estatal se expresan en forma de políticas macroeconómicas expansivas orientadas a elevar el nivel de la demanda agregada y, por tanto, la producción y el empleo. Es así como nace la Política Fiscal estabilizadora.

Frente al pensamiento clásico y neoclásico, en el que se conceden pocas posibilidades a la política fiscal (incluso al conjunto de la política económica), la nueva filosofía económica keynesiana justifica la actuación del Estado en la actividad económica y se le asigna una responsabilidad en cuanto a conducir a la economía hacia el pleno empleo. Recae, de esta forma, en el Sector Público la función de regular la demanda efectiva con el fin de asegurar la producción potencial máxima con precios estables y

para ello debe elevar el gasto público financiándolo con mayor endeudamiento.

En definitiva, como mantiene Burkhead (1971, pág. 20) *“la principal diferencia entre la concepción de los clásicos y la de los keynesianos consiste en sus respectivos análisis de la naturaleza de la sociedad económica y el papel del Estado en ésta”*.

En cuanto a la concepción del déficit, desde el punto de vista keynesiano, éste no tiene por qué ser perjudicial, ya que el déficit se consideraba una consecuencia de un gasto incurrido para aumentar el bienestar de la sociedad. Además, existía la posibilidad de que ese gasto generara, a su vez, los rendimientos necesarios para hacer frente a la deuda que habría de emitirse para financiarlo. Por otro lado, desde esta corriente se apoyaba la idea de que la deuda pública no tiene por qué aumentar los impuestos, los cuales sí que desincentivarían la iniciativa privada y con ello las posibilidades de crecimiento económico.

El primer exponente de las políticas keynesianas fue el Presidente Roosevelt, quien con la orientación y asesoría del propio Keynes, aplicó en Estados Unidos el programa político conocido como el “New Deal” (entre 1933 y 1938) como medida para enfrentarse a las consecuencias de la Gran Depresión. Dicha política se caracterizó fundamentalmente porque convirtió al gobierno federal de Estados Unidos en instrumento activo de cambio económico y social en contraste con su tradicional papel pasivo. Algunos autores señalan que se trata del primer ensayo histórico exitoso en el desarrollo del “Estado del Bienestar”.

En un principio, este conjunto de ideas y políticas no fue totalmente aceptado, pero su “*potencial fue probado más adelante con la expansión presupuestaria y económica de la segunda Guerra Mundial*”, como explica Musgrave (2002, pág. 26). A partir de ese momento, las depresiones de los países desarrollados se convirtieron en suaves y cortas recesiones. Este éxito parecía poderse atribuir a esta nueva corriente de pensamiento, pues los efectos sobre los precios de las nuevas políticas aplicadas en la década de los treinta y durante la recuperación de la post-guerra no fueron significativos.

1.2.1 La Hacienda Funcional

A partir de 1939, se añadió a esta nueva visión de la política fiscal, la idea de que la forma en que el Sector Público debía colaborar en conducir a la economía hacia el pleno empleo no tenía que consistir necesariamente en un aumento del gasto público que eleve la demanda agregada; también era posible conseguir efectos expansivos reduciendo los impuestos.

Los dos principales protagonistas de esta nueva concepción son Alvin Hansen y Abba P. Lerner. Éste último, que representaba la postura más radical, es el creador del concepto de la “Hacienda Funcional”. Para este autor, el nivel de gasto debería ser suficiente para atender los servicios públicos, dejando que la imposición (y en consecuencia, el estado del saldo presupuestario) se sitúe donde resulte necesario para producir el adecuado nivel de demanda agregada.

En esta nueva visión de la Hacienda, Funcional o Compensatoria, desaparecen todas las preocupaciones por alcanzar el equilibrio presupuestario y se centran todos los objetivos en conseguir la

estabilización con pleno empleo, sin que importe el incurrir en amplios déficit. Se trata de una nueva corriente que se situó en el polo totalmente opuesto a las concepciones clásicas del equilibrio presupuestario. Si aquella proporcionaba una norma de disciplina del control del gasto público pero no ayudaba a alcanzar la estabilización (como consecuencia de la “acción paralela” que amplía las oscilaciones económicas), la Hacienda Funcional se pone al servicio de la estabilización, dejando de lado cualquier principio que establezca una disciplina presupuestaria y utilizando la política fiscal de manera totalmente discrecional (Fuentes Quintana, 1973, págs. 165-166).

Al amparo de la concepción de la Hacienda Funcional aparece un enfoque del presupuesto, radicalmente diferente al presupuesto clásico del siglo XVIII. Se trata del Presupuesto Compensatorio, en el cual la idea fundamental defiende que la determinación de los ingresos y gastos públicos debe realizarse de tal forma que compense las fluctuaciones generadas en la renta nacional por parte de la actuación del sector privado. De esta manera es posible que se registren situaciones en las que el Estado deba liquidar sus presupuestos con déficit.

Tal y como explica Álvarez Rendueles (1970, pág. 12) este enfoque presupuestario se basó en las Leyes de la citada Hacienda Funcional, según las cuales:

- 1) El presupuesto debe estar encaminado al logro del pleno empleo.
- 2) La cuantía de la deuda pública debe elevarse (o reducirse) solamente si es deseable que el sector privado tenga menos (o más) dinero que gastar y más (o menos) títulos de la deuda pública que guardar (o vender). La finalidad de la variación de la deuda pública deberá juzgarse según el

efecto de la oferta monetaria sobre el tipo de interés y las consecuencias de éste sobre la inversión y la renta nacional.

- 3) Por último, cualquier diferencia entre gastos e ingresos públicos que no pueda cubrirse con deuda deberá financiarse mediante la emisión de dinero. La emisión, atesoramiento o destrucción de dinero debe plegarse a la necesidad de lograr el pleno empleo y la estabilidad de precios⁴.

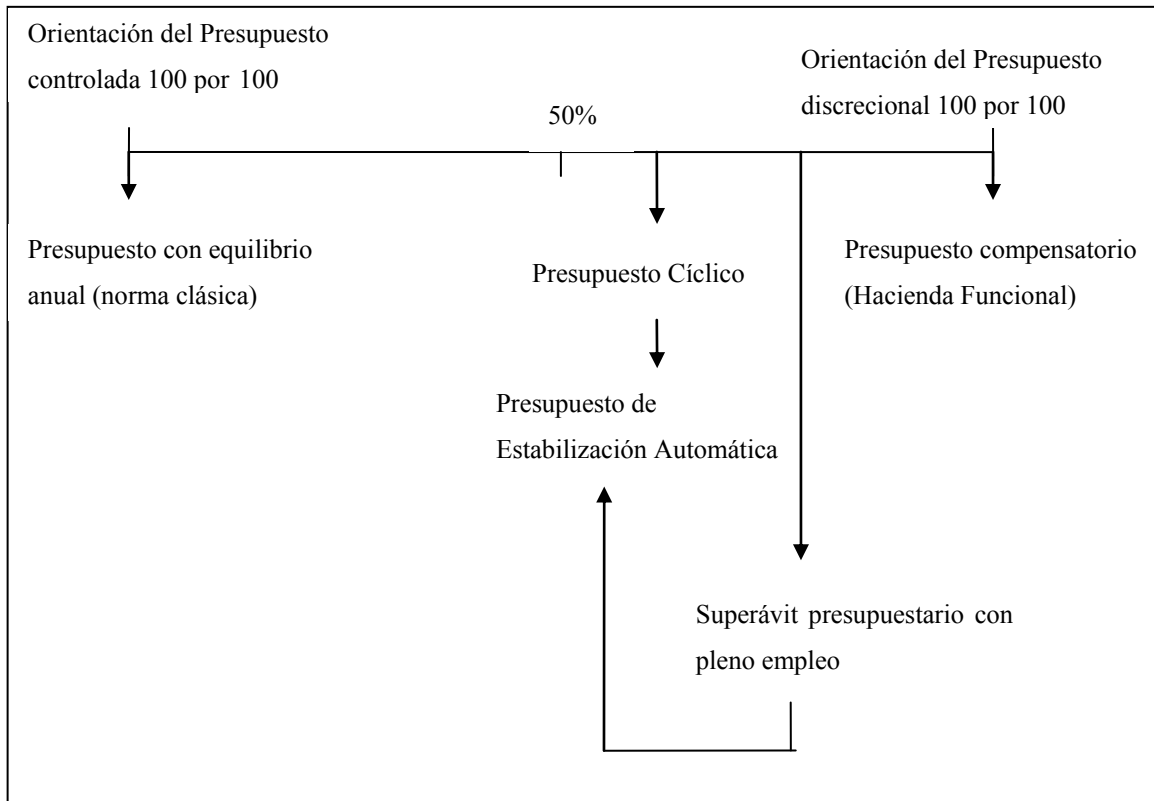
1.2.2 Formulas presupuestarias alternativas de la primera mitad del siglo XX

A partir de la crisis del enfoque clásico del presupuesto (fundamentalmente la desaparición de la regla del equilibrio presupuestario) surgieron diversas fórmulas presupuestarias que tenían como objetivo alcanzar la estabilidad económica que el presupuesto clásico parecía incapaz de conseguir. Una de esas nuevas fórmulas, el Presupuesto Compensatorio comentado anteriormente, constituye el enfoque más alejado al del equilibrio presupuestario. Entre ambas versiones (Presupuesto Equilibrado y Compensatorio), sin embargo, se puede encontrar un conjunto de fórmulas presupuestarias alternativas que fueron surgiendo a lo largo de la primera mitad del siglo XX y que comparten el objetivo de la estabilización económica.

En el Cuadro - 2 - se reproduce la clasificación que sobre dichas fórmulas presupuestarias elaboró Fuentes Quintana (1973, pág. 149) modificando la que inicialmente había realizado Herber en su libro *Modern Public Finance* (1967, pág. 410).

⁴ Estas leyes de la “Hacienda Funcional” aparecen descritas de forma detallada en Lerner (1959, págs. 592-594)

Cuadro - 2 -Clasificación de Fórmulas Presupuestarias



Fuente: Fuentes Quintana, Hacienda Pública. Introducción, presupuesto e ingresos públicos, 1979, pág. 149

En una posición prácticamente intermedia con respecto a los dos extremos ya comentados, y con no mucha repercusión en la práctica presupuestaria, nos encontramos con la teoría del Presupuesto Cíclico. La idea básica de este enfoque presupuestario consiste en que el presupuesto habrá de liquidarse con déficit en los años de escasa actividad económica, mientras que en aquellos ejercicios en los que se produzca un mayor ritmo en la producción y el empleo, el saldo deberá ser positivo. Todo esto ha de ocurrir de tal forma que, a lo largo del ciclo económico, los años de déficit se compensen con los de superávit. Esta idea del Presupuesto Cíclico fue expuesta por primera vez por representantes de la Escuela de Estocolmo y

tiene su origen en la práctica presupuestaria danesa que se venía desarrollando en los primeros años del siglo XX.

Dicha práctica consistía en separar de manera bien definida el presupuesto “por vía de renta” del presupuesto “por vía de capital”. En este último se registraban todas las inversiones (fueran o no autoliquidables) y como fuente de financiación de las mismas aparecía la imposición sobre las rentas de capital y la emisión de deuda pública. Las dos partes del presupuesto (corriente y de capital) quedaban unidas por las amortizaciones, depreciaciones e intereses de las inversiones que aparecen como gasto en el presupuesto corriente. De esta forma, un déficit significa una disminución en el activo del Estado y un superávit un aumento, por lo que el objetivo es que, al final del ciclo, el activo neto del Estado, como mínimo, se mantenga.

Las principales críticas que recibió esta forma de presupuestación se pueden resumir en las siguientes observaciones (García Villarejo & Salinas Sánchez, 1998, págs. 195-198):

- En primer lugar, se supone que la forma de elaborar los presupuestos será tal que los superávits generados durante las etapas de expansión económica se compensen con los déficits producidos en los años de recesión del ciclo económico; sin embargo, nada hay que garantice ni que el número de años que dura la etapa de prosperidad vaya a coincidir con los que dura la recesión, ni que los volúmenes de superávit coincidan con el tamaño que alcancen los déficits como para que se produzca fácilmente dicha compensación.

- Por otro lado, la literatura económica existente no permite afirmar de manera concluyente que los ciclos económicos siempre duren los ocho o diez años que se suponía durante los años cuarenta.
- Y por último, se debe tener en cuenta la dificultad que existe a la hora de pronosticar el momento del ciclo en que se encuentra la economía y por lo tanto qué tipo de presupuesto hay que diseñar en cada momento.

Durante la década de los cincuenta, la fórmula presupuestaria con mayor protagonismo pasó a ser el llamado Presupuesto de Estabilización Automática, cuyas ideas básicas expuso el Comité para el Desarrollo Económico en el documento “*The taxes and the budget: a program for prosperity in a free society*” (1947) (Committee for economic development, 1971, pp. 360-386). En dicho manifiesto se defiende un nuevo enfoque de la actividad presupuestaria que supone un intento de conciliación entre las ideas del equilibrio presupuestario anual y la acción compensatoria del Estado. Se admite la necesidad de una disciplina presupuestaria (en contra de la Hacienda Compensatoria), se niega el dogma del equilibrio presupuestario anual (en contra de la Hacienda Clásica), pero se alega la validez del equilibrio para una situación de elevado empleo de los recursos.

La forma en la que ha de aplicarse este enfoque presupuestario parte del establecimiento de los tipos impositivos de tal manera que, cuando la coyuntura económica esté en una situación de alto nivel de empleo y renta, se consigan superávits presupuestarios que permitan amortizar la deuda pública acumulada del Estado. Una vez fijados los tipos impositivos, el Sector Público no debe volver a intervenir, a no ser que se produzca algún supuesto excepcional (tales como incrementos de la población o de la productividad, gastos extraordinarios o una grave crisis económica). De

esta forma se garantiza que la adecuación de los ingresos y gastos del Estado a los movimientos de la renta dependan sólo de la forma (automática y sin retardos) en que cada figura impositiva o de gasto responda a las variaciones de la renta nacional. Es decir, en este enfoque, la forma en la que la política presupuestaria colabora en la estabilización de la economía se lleva a cabo mediante el funcionamiento de los estabilizadores automáticos⁵.

Esta forma de presupuestación también ha recibido sus críticas (García Villarejo & Salinas Sánchez, 1998, págs. 198-201), entre las cuales señalamos las siguientes:

- Una de ellas se centra en considerar que la acción de los estabilizadores automáticos es útil en el sentido de que suavizan las alteraciones cíclicas pero, dado que su funcionamiento no es suficiente para eliminarlas, no se consideran plenamente eficaces.
- Otra de las críticas es la que proviene del reconocimiento de que es posible equilibrar los ingresos con los gastos aun siendo, éstos últimos, despilfarradores, por lo que el mecanismo de estabilización automática no asegura necesariamente que se consiga una asignación eficaz de los recursos.

⁵ Se conoce como estabilizadores automáticos a las variaciones de gasto y de los ingresos públicos que se producen sin necesidad de que los responsables de la política económica adopten nuevas decisiones y ello por el impacto que tienen las fluctuaciones económicas sobre los componentes del presupuesto. Tienen su origen en determinadas características de la tributación y de las transferencias sociales, que vienen incorporadas en los códigos fiscales y en la legislación social. Al mismo tiempo, provienen también de la capacidad de resistencia de los principales componentes del gasto frente a las fluctuaciones económicas, ya que estos componentes están comprometidos con antelación en los presupuestos anuales e incluso en las reglas de gasto multianuales. Por lo tanto, los estabilizadores automáticos representan la reacción del presupuesto a las fluctuaciones del ciclo económico en ausencia de intervención alguna por parte de las autoridades. Y si están bien diseñados, permiten ajustes puntuales y simétricos para amortiguar las fluctuaciones cíclicas.

- Por otro lado, se reconoce que existen otras formas para poder evitar el problema de los retardos que la acción discrecional suele manifestar y que es lo que se pretendía corregir con los estabilizadores automáticos. Algunos ejemplos pueden ser las reformas de carácter administrativo o la aplicación de la llamada “flexibilidad mediante fórmula”. Ésta última consiste en una acción fiscal (un cambio automático de impuestos o de gastos) cuando se detecta una alteración en la evolución de una variable económica, mediante un indicador que habrá sido fijado previamente (por ejemplo una caída en la producción, el empleo, la inversión, etc.). Esta técnica requiere del previo establecimiento, mediante ley, tanto de la magnitud de la variación del instrumento fiscal estabilizador, como del valor del indicador que servirá de señal para que el mecanismo entre en funcionamiento. El planteamiento de la “flexibilidad mediante fórmula” se enfrenta, a su vez, con serios inconvenientes (tales como la selección del indicador fiable que sirva de desencadenante de la acción fiscal automática, el hecho que todas las situaciones no son iguales y por lo tanto no se puede definir de una vez para siempre la política a seguir y el elevado grado de discrecionalidad que necesita el establecimiento de este mecanismo) por lo que no pasó de ser un planteamiento alternativo a nivel teórico.
- Y por último, la crítica, quizá más importante, que recibió esta concepción del presupuesto y por la cual se vio derrotada ya en los años sesenta es que, si bien la estabilización automática actúa como protección frente a las recesiones, cuando controla las caídas de la renta, también frena el proceso de crecimiento económico en los períodos de expansión económica. Es lo que Peacock y Shaw (1974, pág. 17) denominan “*bendición a medias*” de los estabilizadores automáticos y que implica que si la economía está fluctuando cíclicamente en torno a

niveles inferiores al pleno empleo, el Presupuesto de Estabilización Automática podrá amortiguar las fluctuaciones pero se mantendrá por debajo del potencial máximo de pleno empleo.

1.2.3 La “nueva política fiscal” de la década de los sesenta

Precisamente, a finales de los años cincuenta, la economía estadounidense estaba operando por debajo de su nivel potencial de producción y empleo. La búsqueda de las causas de este hecho acabó derivando en un nuevo enfoque presupuestario y, en general, en una nueva política económica. Se trata de la llamada “Nueva Política Fiscal”, de la que fueron protagonistas los asesores del Presidente Kennedy⁶. Esta nueva forma de política económica consistía en una política mixta (inspirada en lo que se ha dado en llamar la “New Economy”) que atribuye un papel predominante a los programas de ingresos y gastos públicos que son los que deben realizar la tarea de la estabilización (política fiscal estabilizadora), mientras que la política monetaria queda reducida a la vigilancia de las condiciones que, sobre todo, eviten las caídas de la inversión y logren el desarrollo. Una vez que se alcance el nivel de ocupación potencial de pleno empleo (con ayuda de la política monetaria expansiva), la política fiscal debería empezar a ser austera para mantener la economía en la línea de expansión económica pero evitando la elevación del nivel de precios.

Los fundamentos de esta “Nueva Política Fiscal” son, de acuerdo con la exposición de Fuentes Quintana (1973, págs. 151-152), los siguientes:

⁶ Council of Economic Advisers: “Fiscal Policy in perspective”, en Economic Report of the President, enero 1963, pp. 66-83. Versión en castellano en Council of Economic Advisers (1973, págs. 247-280).

- Negación del equilibrio presupuestario. La Política Fiscal debe utilizar los déficits o los superávits presupuestarios para lograr el equilibrio económico de la sociedad.
- El objetivo de la sociedad es alcanzar el Producto Nacional Bruto Potencial de Pleno Empleo⁷. Este objetivo constituye una novedad importante con respecto a las políticas anteriores, puesto que, desde este enfoque, las reglas para que intervenga el Estado en la economía van a depender de la comparación entre dos variables, el Producto Nacional Bruto Real y el objetivo que debe alcanzarse, el Potencial de Pleno Empleo. Ello implica que el objetivo de la política de estabilización sea cambiante, en la medida que el PNB potencial no es una magnitud constante, sino que se modifica a lo largo del tiempo según van creciendo los niveles máximos de inversión, fuerza de trabajo, productividad, etc.; con lo que, además de intentar conseguir la estabilización, la política económica tiene la obligación, también, de impulsar la economía para disminuir las diferencias entre el crecimiento real y el potencial. La estrategia de la Política Fiscal estabilizadora se diseñará a partir del Saldo Presupuestario Potencial de Pleno Empleo, lo que implica una política fiscal sobre todo discrecional. Este concepto de *Saldo Presupuestario Potencial de Pleno Empleo*⁸, representa el saldo que tendría el presupuesto real del ejercicio si se aplicase la estructura de gastos e ingresos públicos de ese ejercicio, suponiendo que la economía nacional opera en situación de pleno empleo con precios

⁷ La definición más usual del Producto Nacional Bruto Potencial de Pleno Empleo es la de aquel producto máximo que un país puede obtener sin incurrir en graves desequilibrios utilizando al máximo los factores de producción disponibles, tanto cuantitativa, como cualitativamente.

⁸ Las primeras exposiciones de este concepto fueron realizadas por los miembros del “Council of Economic Advisers” (C.E.A.) en 1960 y la utilización práctica del concepto se halla en el “Economic Report of the President” de 1962.

estables. Esta nueva variable aporta dos informaciones significativamente importantes para el desarrollo de la Política económica:

- Permite determinar el carácter más o menos contractivo o expansivo de las posibles estructuras presupuestarias.
 - Permite observar si las estructuras presupuestarias son contractivas o expansivas, con independencia de la situación real que se registre en la economía.
- Y el último elemento característico consiste en la utilización, como elementos discrecionales compensatorios, de la “*rémora fiscal*”⁹ y los “*dividendos fiscales*”¹⁰.

En definitiva, la década de los años sesenta aportó dos ideas predominantes con relación a la política económica:

- a) La utilización generalizada de las manipulaciones en el nivel y en la estructura de los ingresos y gastos públicos para conseguir múltiples objetivos (a veces incompatibles), tales como el desarrollo económico, la plena ocupación o el mantenimiento de precios estables.
- b) El uso recurrente y creciente de la Política fiscal.

Pero también estos planteamientos se enfrentaron a posturas contrarias, sobre todo en lo que se refiere a la excesiva actividad del Estado en la política que permitían y a los inconvenientes de carácter práctico que

⁹ El concepto de *Rémora Fiscal* se refiere al efecto de reducción de renta disponible que provoca el incremento automático de los ingresos por la imposición como consecuencia del crecimiento del PNB.

¹⁰ Los *Dividendos Fiscales* son las medidas de política de devoluciones que el Estado debe emplear para asegurar que el funcionamiento automático del sistema impositivo no obstruya la marcha de la economía hacia el objetivo del PNB de pleno empleo. Dichas devoluciones pueden consistir en mayores gastos públicos, menores impuestos, transferencias a las haciendas locales o combinaciones de las tres medidas anteriores.

afectaban a la estimación del nivel de renta de pleno empleo y las estimaciones del volumen de gastos e ingresos que se debían programar de acuerdo con ese nivel de renta (García Villarejo & Salinas Sánchez, 1998, págs. 201-204).

1.3 LAS CRISIS ECONÓMICAS DE LOS AÑOS SETENTA

Después de la primera crisis del petróleo (1973) se empezaron a producir grandes déficit de manera generalizada que, además, siguieron aumentando dramáticamente a lo largo de los años ochenta e, incluso, durante la recesión de la primera mitad de los noventa. Los saldos presupuestarios de la Unión Europea pasaron de estar equilibrados en los años sesenta a presentar déficit superiores al 3 por ciento del PIB a partir de 1975, alcanzándose valores máximos del 6 por ciento del PIB en 1993. En Estados Unidos y Japón, los déficit presupuestarios también se registraron, pero de forma menos elevada y persistente (Chouraqui & Price, 1984, pág. 3).

Estos elevados y persistentes déficit provocaron un rápido aumento de la deuda pública en los años siguientes que puso en riesgo la sostenibilidad de las finanzas públicas. La ratio de la deuda pública/PIB se situaba, en el caso de la Unión Europea, en menos del 30 por ciento a finales de los años setenta y se elevó hasta un máximo del 72 por ciento en 1996.

Tarschys (1985, págs. 318-323) califica la situación experimentada en relación a las finanzas públicas en la mayoría de las economías desarrolladas como de una “crisis de tijera” en la Hacienda pública. Con dicha expresión pretende reflejar la creciente divergencia que comenzó en

los años setenta entre la expansión de los ingresos públicos (que comenzaron a registrar un lento crecimiento) y el incremento de los gastos públicos (que continuaron la fuerte tendencia expansiva que habían iniciado en la década de los sesenta), tomando la representación gráfica la forma de una tijera (Gráfico - 2-).

Gráfico - 1- Evolución de los ingresos y gastos del conjunto de las Administraciones Públicas en Estados Unidos

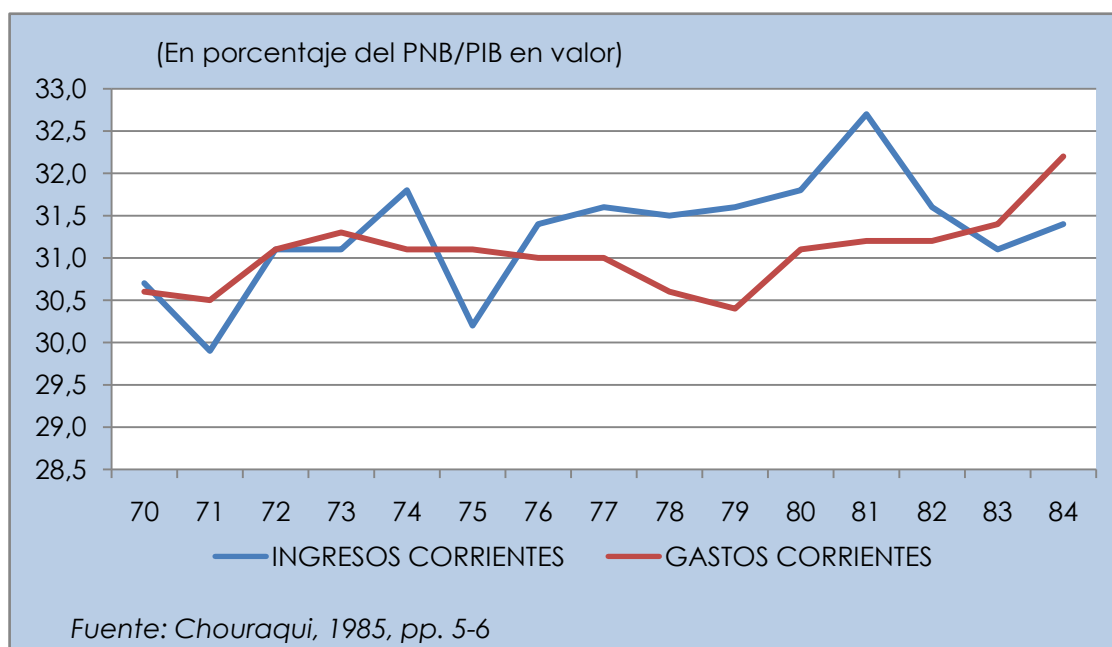
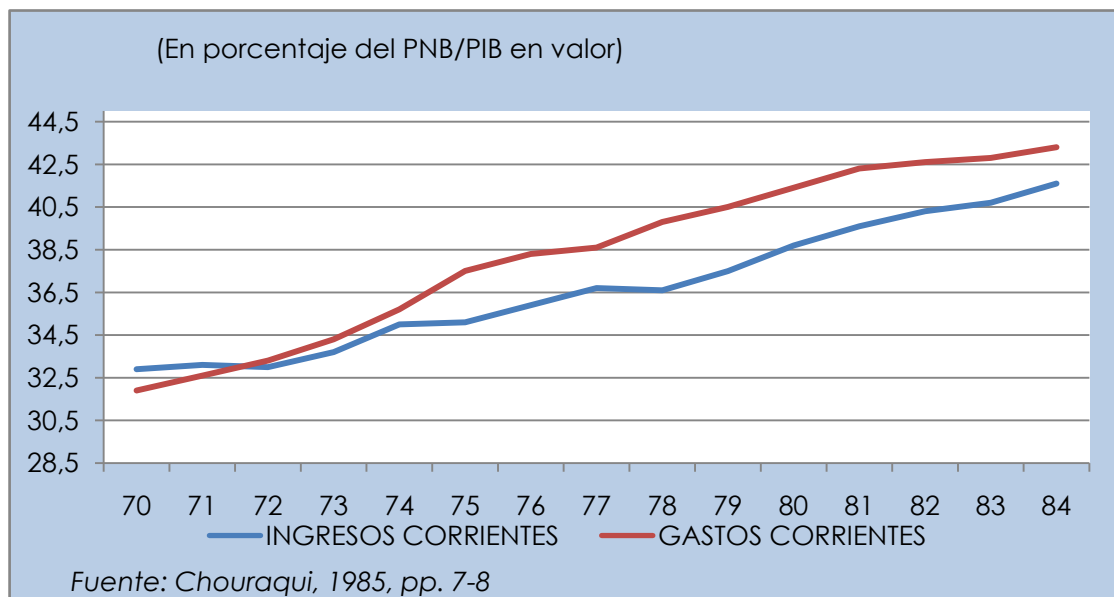


Gráfico - 2 - Evolución de los ingresos y gastos del conjunto de las Administraciones públicas en los demás países de la OCDE¹¹



El diferente comportamiento que experimentaron estas variables proviene de los siguientes factores (Tarschys, 1985, págs. 319-323):

- Por el lado de los ingresos públicos podemos citar, en primer lugar, como uno de los principales factores que provocaron el lento crecimiento de los mismos, la disminución generalizada en las tasas de crecimiento experimentada en prácticamente todas las economías industrializadas en estos años de crisis económica, que lógicamente, provocan una reducción de la base imponible. Pero, además, se pueden señalar otras variables que, adicionalmente, colaboraron a ralentizar la expansión de los ingresos públicos. Dichas variables son la tasa decreciente de los rendimientos de la fiscalidad¹², el mayor

¹¹ Media de los seis grandes países (Japón, Alemania, Francia, Reino Unido, Italia y Canadá), sin incluir Estados Unidos, y de los once países pequeños (Australia, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Grecia, Irlanda, Países Bajos, Noruega y Suecia), ponderada por el PNB/PIB al tipo de cambio de 1982.

¹² Como explica Tarschys (1985, pág. 319) los menores rendimientos de la fiscalidad se deben al fenómeno que denomina “canibalismo fiscal”. Se trata de una situación que

conocimiento de las técnicas de elusión y evasión fiscal por parte de los contribuyentes (a lo que contribuyó la creciente internacionalización de los movimientos de capitales) e, incluso, recortes impositivos aplicados por parte del propio sector público.

- Por el lado de los gastos también aparece un factor central, de carácter estructural, en este caso, que explica su continuo crecimiento. Se trata del Estado del Bienestar, establecido en años anteriores y cuya función es corregir las recesiones con medidas automáticas de carácter anticíclico (estabilizadores automáticos). Al igual que en el caso de los ingresos públicos, se produjeron además otras circunstancias que también favorecieron la expansión de esta variable presupuestaria. Entre ellos podemos citar factores de carácter demográfico, como los movimientos espaciales de la población, la prolongación de la educación de los jóvenes, la creciente prestación de servicios a los grupos de población de mayor edad, así como el inicio del envejecimiento de la población. Una circunstancia adicional se produjo como consecuencia de la gran cantidad de medidas económicas, en forma de subvenciones, establecidas para favorecer las exportaciones y el empleo, aplicadas por un conjunto importante de gobiernos, con el fin de hacer frente a la crisis económica. Por último, el débil crecimiento de la productividad experimentado por el sector público que ya había adquirido una dimensión considerable.

La creciente divergencia entre ingresos y gastos dio lugar, como ya hemos indicado, a que los déficit fiscales empezaran a crecer en estos años;

afecta a gobiernos con elevada presión fiscal, que provoca que los sucesivos incrementos impositivos tiendan a reducir la base de otros impuestos, así como incrementar los costes necesarios para el control de la recaudación, dando lugar a una reducción de los ingresos impositivos correspondientes.

situación que ya se había dado en la historia en períodos anteriores, con la diferencia de que, hasta entonces, dichos déficit se asociaban a circunstancias excepcionales (normalmente guerras) y luego se eliminaban cuando desaparecían dichas circunstancias¹³.

La situación de profunda recesión económica y la ineficacia resultante de las medidas de tipo expansivo que se venían aplicando desde los años cuarenta hicieron que comenzase a cuestionarse la validez de las políticas fiscales de carácter keynesiano. Incluso, como señalan Peacock y Shaw (1989, pág. 84), no sólo se empezó a perder la confianza, *“sino que además se ha argumentado que cuando los cambios fiscales ejercen perceptibles e importantes impactos lo pueden hacer de una forma claramente perversa y desestabilizadora”*. Galindo Martín, Montero Lorenzo e Iglesias Suárez (2002, págs. 77-79) hacen la siguiente recopilación de las principales circunstancias que dieron lugar a que se cuestionasen las mencionadas políticas y a que se formularan nuevas proposiciones económicas (algunas de las cuales desarrollaremos en el siguiente capítulo):

- 1) En primer lugar, el objetivo del pleno empleo dejó de ser prioritario. Los esfuerzos de los distintos gobiernos se centraron en conseguir controlar la estabilidad de los precios. Además se empezó a considerar que el desempleo había sufrido un cambio y ya no se suponía que estuviera relacionado con la deficiencia de demanda. Se trata de un desempleo de carácter estructural, que había seguido creciendo, incluso en las épocas de expansión, y estaba *“relacionado con la decadencia*

¹³ Barro (1986, págs. 23-31) realiza un análisis, para un período muestral de aproximadamente 200 años en Estados Unidos y Reino Unido, el cual le permite concluir que este fenómeno es cierto. Observa que la ratio deuda/PIB normalmente cae en los períodos de paz y crece en los períodos de guerra y atribuye este comportamiento a la aplicación de la *“tax smoothing”* por parte de las autoridades financieras.

secular de las actividades con elevado coeficiente de mano de obra” (Peacock & Shaw, 1989, pág. 89). Este cambio llevó, lógicamente, a un replanteamiento de las medidas económicas necesarias para combatirlo. Asimismo, surgió un nuevo concepto económico para explicar esta diferente situación. Se trata de la tasa natural de desempleo, que se define como *“aquel nivel de paro por encima del cual la utilización de medidas expansivas no produce tensiones en los precios, de tal forma que, si, por el contrario, tratásemos de eliminar parte de ese nivel de paro, las medidas en cuestión sí que producirían tales tensiones”* (García Villarejo & Salinas Sánchez, 1998, pág. 210).

- 2) Aparecen los primeros debates acerca de la relación entre Política Fiscal y Crecimiento. En relación a esta cuestión, incluso se llega a plantear la posible incidencia negativa que ejerce sobre la actividad económica la mayor imposición necesaria para financiar el mayor gasto que suponen las actuaciones del Estado en la economía.
- 3) Surge la polémica sobre la idoneidad de los estabilizadores automáticos frente a la aplicación de medidas discrecionales defendida por los más intervencionistas.
- 4) Se ponen de manifiesto los efectos que sobre la economía tienen las distintas formas de financiar el mayor gasto público. Dichos efectos se pueden resumir de la forma siguiente: Si la financiación se efectúa mediante la creación de dinero, el efecto es mayor inflación. Si la financiación se lleva a cabo mediante los impuestos, se desincentiva la inversión y el consumo. Si se emite deuda, se genera inestabilidad.
- 5) Se empiezan a considerar y debatir, cada vez con más fuerza, los efectos secundarios de la Política Fiscal, tales como el denominado efecto *“crowding-out”*. El debate que se plantea se refiere a si la capacidad estabilizadora de la política fiscal expansiva se ve reducida o, incluso

eliminada, como consecuencia de la posibilidad de que las mayores necesidad de fondos de inversión provocadas por los déficit públicos sean satisfechas a costa de la inversión privada.

- 6) Se inicia la preocupación sobre la capacidad de endeudamiento de las economías, considerándose que en algunos países ya se ha sobrepasado esa capacidad, por lo que, en ese caso, sería conveniente reducir el gasto o bien incrementar la imposición. Fuentes Quintana (1987, pág. 221) añade a esta idea que una de las características de los déficit generados en este período es la necesidad de contemplar los déficit económicos, entre los que hay que tener en cuenta los importantes déficit implícitos de la seguridad social no reconocidos en el déficit público.

A todas estas consideraciones se le puede añadir una serie de planteamientos económicos que, tal y como exponen García Villarejo y Salinas Sánchez (1998, págs. 207-213), se fueron desarrollando a partir de los años setenta, con la característica común de rechazar las propuestas keynesianas sobre el carácter expansivo de los déficit públicos:

- a) El fenómeno de la estanflación. Las crisis económicas de los años setenta permitieron comprobar que la famosa curva de Phillips que recoge la relación inversa entre las tasas de paro e inflación no es estable a lo largo del tiempo. La situación económica de estos años puso de manifiesto que la aplicación de medidas de tipo keynesiano, que pretendían mantener un determinado nivel de paro, iban acompañadas por tasas de inflación cada vez mayores.
- b) La aportación de la escuela de las expectativas racionales. Por un lado, esta escuela vino a dar una explicación a esa inestabilidad de la curva de Phillips indicada anteriormente, señalando que las expectativas racionales de los sujetos económicos les permiten ir adaptando su

comportamiento de tal forma que la curva se hace perpendicular al nivel representado por la tasa natural de desempleo. De esta forma, cualquier política fiscal expansiva podría conseguir cierto éxito, a corto plazo, en el aumento de empleo, pero sólo mientras los salarios monetarios se adaptan a las variaciones de precios. Por otro lado, encontramos el planteamiento más extremo de esta escuela, según el cual la política fiscal expansiva resulta ineficaz incluso en el corto plazo, debido a que los sujetos forman sus expectativas de tal manera que asumen rápidamente toda la información y no es posible engañarlos (los principales representantes de esta visión más radical que predice la total ineficacia de la política fiscal son Lucas, Sargent y Barro).

- c) La aportación de la economía de oferta. Esta corriente de pensamiento económico propone que la lucha contra la crisis se lleve a cabo intentando contrarrestar los efectos negativos que tienen los incrementos de costes sobre los precios y el empleo, complementando dicha actuación con medidas dirigidas a aumentar la productividad y a potenciar los incentivos individuales de los empresarios. Estas dos grandes ideas se concretan en la aplicación de tres tipos de medidas: controlar la oferta monetaria, limitar al máximo las normas del Estado que entorpecen el funcionamiento del mercado y sobre todo la iniciativa de los empresarios y reducir los impuestos como forma de incentivar la producción y el empleo¹⁴.

¹⁴ Detrás de esta última propuesta se halla el planteamiento de la “curva de Laffer” que recoge la relación existente entre la recaudación fiscal y los tipos impositivos. La forma de esta acampanada curva se explica por el siguiente razonamiento: a medida que el Estado aumenta los tipos impositivos, aumenta la recaudación; pero existe un máximo a partir del cual los desincentivos que la imposición genera en el trabajo y la mayor evasión fiscal que se produce, hacen que los sucesivos incrementos de presión fiscal reduzcan los ingresos por impuestos. Según los economistas de oferta, el nivel de imposición registrado en muchas de las naciones inmersas en la crisis económica de los años setenta estaba por encima de lo que la sociedad consideraba tolerable y por ello, la

1.4 LA “CULTURA DE LA ESTABILIDAD”

Al situarnos en las décadas de los años ochenta y noventa se observa que los debates experimentados a raíz de las fuertes crisis económicas de los años setenta han provocado un nuevo cambio en el pensamiento económico en torno a la cuestión del déficit público. Este cambio ha consistido, fundamentalmente, en sustituir la orientación keynesiana de las políticas fiscales por ideas más próximas al pensamiento clásico. Como prueba de ello, en estos años, ha desaparecido el consenso sobre la utilidad de la política fiscal activa como herramienta para conseguir los objetivos de estabilización económica.

De esta manera, se ha alcanzado una amplia aceptación de la “cultura de la estabilidad” en el contexto económico. Prácticamente no se discute sobre la necesidad de un entorno económico estable y previsible como un prerequisite para conseguir un progreso tanto económico como social. Ese entorno estable es uno de los elementos básicos de lo que se conoce como la “cultura de la estabilidad”, expresión que tuvo su mayor manifestación a principios de los años noventa en el llamado “Consenso de Washington”. Esta última expresión fue formulada, originalmente por Williamson, en el trabajo “What Washington Means by Policy Reform” preparado para una conferencia celebrada por el Institute for International Economics en noviembre de 1989 (Williamson, 1990). Este autor presentó, en dicho documento, un conjunto de diez proposiciones de economía y política

propuesta que realizaban consistía en reducir los tipos impositivos como forma de incentivar la producción y el empleo.

económica dirigidas a los países de Latinoamérica sobre cuya necesidad, a su entender, se había alcanzado, a principios de los años noventa, un elevado grado de acuerdo en “Washington”¹⁵. Y como señala Clift (2003, pág. 9) *“pronto se convirtió en un modelo para todo el mundo en desarrollo”*.

Dicho decálogo se caracterizó por dar una gran importancia a la disciplina de mercado (fundamentalmente a la disciplina fiscal), la economía de mercado y la apertura. Concretamente, planteaba las siguientes propuestas:

- 1) Establecer una disciplina presupuestaria.
- 2) Cambiar las prioridades del gasto público desde las áreas menos productivas a otras, como sanidad, educación e infraestructuras, que se considera que lo son más y contribuyen a luchar contra la pobreza.
- 3) Reformar las estructuras fiscales con la finalidad de establecer bases imponibles amplias y tipos marginales moderados.
- 4) Liberalizar el mercado financiero, intentando, especialmente, que los tipos de interés vengan determinados por el mercado y sean positivos en términos reales.
- 5) Mantener tipos de cambio competitivos, en lugar de aspirar a los llamados *“tipos de cambio de equilibrio fundamental”*.
- 6) Realizar una liberalización comercial.
- 7) Establecer políticas de apertura respecto a la inversión extranjera directa.
- 8) Aplicar políticas de privatizaciones.

¹⁵ Cuando Williamson (1998, pág. 68) se refiere en su documento a Washington indica que está haciendo alusión al entorno político-económico-intelectual integrado por el Congreso de los EUA, los altos cargos de la Administración, organismos internacionales (FMI, Banco Mundial), agencias económicas del gobierno norteamericano, el Consejo de la Reserva Federal y los grupos de expertos, muchos de ellos con sede en Washington.

- 9) Desempeñar políticas desreguladoras.
- 10) Desarrollar unos derechos de propiedad firmemente establecidos y garantizados.

La primera de las cuestiones presentadas es, precisamente, la necesidad de reducir el déficit público ya que, este autor, considera que, aunque con distintos matices, Washington se manifiesta, en general, favorable al establecimiento de la disciplina presupuestaria en la ejecución de las políticas fiscales, sobre todo después de haber comprobado que los déficit públicos crecientes han constituido una de las principales fuentes de inestabilidad macroeconómica en la mayoría de las economías occidentales.

Sin embargo, señala que existen diferencias de opinión respecto a si la disciplina presupuestaria tiene que implicar necesariamente un presupuesto equilibrado. En concreto, establece tres tipos de opiniones sobre este debate:

- a) Un primer grupo de opinión engloba a aquellos que consideran que un determinado déficit presupuestario resulta aceptable mientras que éste no acabe provocando un aumento de la relación entre el volumen de deuda pública y el Producto Interior Bruto. En este sentido, se puede añadir que para que esta relación se mantenga estable, ha de ocurrir que el déficit primario (es decir, el déficit total menos el pago por intereses correspondientes a la deuda pública), dados la tasa de crecimiento nominal del PIB y el tipo de interés nominal de la deuda mantengan la relación que revela la siguiente expresión¹⁶:

¹⁶ En el apartado 2.1.2 del siguiente capítulo presentamos como se llega a la expresión - 1- cuando analizamos la relación entre el déficit público y el problema de la

$$d_t^* = \frac{g - i}{1 + g} b_{t-1} \quad - 1-$$

En donde d_t^* es, precisamente, el valor crítico de déficit primario en un año determinado que permite mantener esta relación estable, para una tasa de crecimiento del PIB (g), un tipo nominal de interés de la deuda pública (i) y un volumen de deuda pública viva acumulada hasta el año anterior (b_{t-1}).

- b) La segunda corriente de opinión, que recoge, manifiesta una visión más relajada de la problemática del déficit, dado que plantea deducir del incremento del déficit aquellas partidas que hayan sido destinadas a financiar capitales públicos productivos. Desde esta segunda consideración se admiten, por lo tanto, desequilibrios presupuestarios con la condición de que se mantenga estable el endeudamiento neto del sector público.
- c) En último lugar presenta la corriente que considera que un presupuesto equilibrado (o al menos, una ratio deuda-PNB que no aumente) debería ser la norma mínima a medio plazo, pero que los déficit y los superávits a corto plazo alrededor de esa norma deberían ser bien acogidos en la medida en que contribuyen a la estabilización macroeconómica. Una variante de este punto de vista es que el progreso hacia el objetivo a medio plazo de un presupuesto equilibrado debería ser lo bastante prudente como para evitar el riesgo de provocar una recesión.

sostenibilidad de la deuda pública a partir de la Restricción Presupuestaria del Gobierno.

En conclusión, Williamson explica que *“a pesar de las diferencias significativas sobre la interpretación de la disciplina fiscal, mantiene que hay un amplio acuerdo en Washington sobre que los déficit fiscales grandes y persistentes son una fuente primaria de alteración macroeconómica en forma de inflación, desequilibrios en balanza de pagos y evasión de capitales”*. En consecuencia, propone que un déficit presupuestario operativo¹⁷ que supere el 1% o 2% del PIB¹⁸ sea considerado como indicador de una política fiscal inapropiada, a menos que el exceso de gasto se haya utilizado para financiar inversiones en infraestructura productiva. Además advierte, que un déficit inferior a ese valor o, incluso, un superávit, no son necesariamente una prueba de disciplina presupuestaria; su suficiencia tendrá que ser examinada a la luz de la fuerza de la demanda y la disponibilidad del ahorro privado.

Como ventajas de la “cultura de la estabilidad” comentada se pueden citar los siguientes aspectos:

- La mayor certidumbre generada para los agentes económicos respecto al marco económico general.
- La mejora de la gestión del gasto público, al introducir mecanismos de disciplina.
- La posibilidad de corregir los problemas de equidad intergeneracional derivadas del endeudamiento elevado.

¹⁷ Entendido como el déficit calculado incluyendo en el gasto solamente el componente real de los pagos por intereses de la deuda pública.

¹⁸ Esta cifra, como explica Williamson (1998, pág. 72), es el resultado de establecer como norma la necesidad de que la tasa de crecimiento del PIB ($\Delta Y/Y$) sea superior o igual a la tasa de crecimiento de la deuda pública ($\Delta D/D$). Si esto se cumple y suponiendo una tasa de crecimiento del PIB del 4% y que el volumen máximo deseado de endeudamiento público es del 40% respecto del PIB, se deduce que el volumen máximo aceptado de déficit público en relación al PIB debe ser del 1,6%.

Además, existe un acuerdo bastante generalizado en cuanto a la importancia que tiene el Sector Público para poder conseguir la deseada estabilidad económica, en la medida que debe ayudar a alcanzar un crecimiento económico estable mediante la ejecución de una política fiscal controlada y eficaz que evite los excesivos endeudamientos. La razón de ello es que una política fiscal saneada puede contribuir a un entorno económico con niveles de inflación reducidos y unas condiciones de financiación favorables, estimulando así la inversión y el crecimiento a largo plazo. Además, ésta es la manera en la que se crearán márgenes de maniobra suficientes para amortiguar los efectos del ciclo económico y facilitar a los gobiernos la consecución de los objetivos económicos y sociales básicos, gracias a los menores niveles de endeudamiento.

Un ejemplo práctico de este acuerdo generalizado lo constituye, en el entorno de la Unión Europea, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, el cual fue establecido a finales de los años noventa como mecanismo que intenta garantizar un crecimiento económico estable mediante el mantenimiento de unas cuentas públicas saneadas y sostenibles.

Sin embargo, el debate sigue abierto, tanto a nivel técnico, como político, en cuanto a la forma en que se debe implantar la disciplina fiscal que colabore a alcanzar el objetivo de crecimiento económico estable, así como sobre la utilidad y efectividad de dicha disciplina o el conjunto de medidas que la deben componer. Dentro de la aplicación del propio Pacto de Estabilidad y Crecimiento también encontramos la existencia de este mismo debate, tal como podremos corroborar a lo largo de este trabajo.

2 REGLAS FRENTE A DISCRECIONALIDAD

Como decíamos al terminar el capítulo anterior, el mayor debate en torno a las cuestiones de política fiscal que pervive en nuestros días es el relativo a cómo implantar la disciplina fiscal para que ésta colabore a alcanzar el objetivo de crecimiento económico estable. Mientras que la cuestión de la necesidad de dicha disciplina está mucho más consensuada. A pesar de ello, consideramos que para poder entender el por qué del establecimiento del conjunto de normas de disciplina fiscal concretas que se recogen en el Tratado de Maastricht, primero, y después en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que analizamos en el capítulo siguiente, es necesario repasar la literatura económica que se ha ido desarrollando en los últimos años dedicada directamente al estudio de los déficit públicos. Del análisis de dicha literatura y documentación podremos extraer respuestas a las preguntas que en este capítulo nos planteamos tales como ¿por qué es necesario establecer alguna norma o conjunto de normas que impongan disciplina en la ejecución de las políticas fiscales de los gobiernos?, ¿es esa necesidad mayor cuando el entorno en el que se desarrolla la política fiscal pertenece a una unión monetaria tal como la europea?, ¿cuál es la manera más adecuada para poder imponer la mencionada disciplina fiscal? y, por último, ¿qué problemas nos presenta la variable déficit a la hora de utilizarla como indicador o referencia en esas normas de disciplina fiscal?

En definitiva, este análisis pretende recopilar las principales justificaciones, teóricas y empíricas, en las cuales se basa ese elevado y actual consenso sobre la necesidad de establecer mecanismos de disciplina fiscal.

2.1 ¿POR QUÉ ESTABLECER UN MECANISMO DE DISCIPLINA FISCAL?

Como ya hemos anticipado, actualmente, es muy habitual encontrar distintas manifestaciones, tanto en el ámbito de la teoría económica, como en el de la actividad política, que apoyan la idea de que la estabilización macroeconómica es imprescindible para garantizar el crecimiento de las economías de forma sostenible a largo plazo. Dicha estabilidad macroeconómica se refiere, básicamente, a conseguir que los parámetros de inflación sean bajos y previsibles y que los de déficit público sean, fundamentalmente, reducidos.

Centrándonos, sobre todo, en la variable déficit público también se ha podido observar que en los últimos veinte años se ha gestado un amplio consenso en torno a la conveniencia de establecer reglas de disciplina fiscal como método para controlar los niveles de déficit de los sectores públicos y así ayudar a alcanzar la citada estabilidad macroeconómica. El origen de este consenso está en la creencia de que los continuos déficit presupuestarios son perjudiciales a medio y largo plazo para la economía, como consecuencia, fundamentalmente, de los distintos problemas de asignación de recursos productivos que generan (Raymond Bara, 1985, pág. 28).

De entre los posibles argumentos que nos proporciona la literatura teórica, incluso la reciente evidencia empírica, destacaremos seis cuestiones que proporcionan una justificación al establecimiento de un control o límite sobre la variable déficit público como una de las formas más claras de imponer disciplina y prudencia presupuestaria. Dichas cuestiones provienen de la relación que los déficit presupuestarios mantienen con el crecimiento económico, el problema de la sostenibilidad de las cuentas públicas, los efectos negativos del “*crowding-out*”, la inflación, la llamada “equidad intergeneracional” y la “ilusión fiscal”.

2.1.1 El déficit público y el crecimiento económico

La relación entre el déficit público y el crecimiento económico ha cambiado con el paso del tiempo. Tradicionalmente, se habían planteado dos visiones fundamentales, totalmente opuestas. La clásica, en donde la actividad del Estado se debe realizar bajo una serie de principios, entre los cuales se halla el del presupuesto equilibrado y en la que domina la idea de que la política fiscal no constituye una herramienta útil para mejorar el crecimiento económico. En el lado opuesto, la visión keynesiana, según la cual el déficit tiene un impacto inicial positivo sobre la producción y la renta nacional a través del multiplicador de la política fiscal.

Hoy en día, tanto a nivel teórico como empírico, la relación que hay entre el déficit público y el crecimiento no se muestra tan clara. Como prueba de ello, a continuación, se repasan varios trabajos en los que se pone de manifiesto la diversidad de planteamientos de lo que disponemos en torno a esta cuestión.

Viñals Íñiguez (1985, págs. 36-54) en un estudio sobre los efectos macroeconómicos del déficit público concluye que, además de la tradicional respuesta keynesiana, indicada anteriormente, de que el déficit público es expansivo, se pueden dar otras dos respuestas más:

- 1) Una de ellas sería que el déficit público no tiene efectos apreciables sobre el crecimiento. A este argumento se llega, a su vez, por varios caminos diferentes. Un primer planteamiento es el que presentan Mundell (1963) y Fleming (1962), según el cual el efecto positivo que el déficit provoca a corto plazo en el nivel de renta se pierde a medida que aumenta la sustitución entre los activos financieros nacionales y extranjeros y la movilidad internacional de capitales cuando el tipo de cambio es flexible. Tanto el mayor grado de integración financiera que se experimentó en las economías occidentales, sobre todo a partir de los años setenta, como la mayor flotación de las divisas, hacen que este argumento sea considerado de manera importante.

Una segunda proposición que llevaría a afirmar que el déficit público no tiene efectos sobre el crecimiento sería la proveniente del argumento de la equivalencia ricardiana (Argandoña, Gámez, & Mochón, 1996, pág. cap 11)¹⁹. De acuerdo con esta teoría, un déficit provocado por una disminución de impuestos financiada con deuda pública no genera ni

¹⁹ La proposición de la hipótesis o teoría de la equivalencia ricardiana consiste en plantear que los déficit presupuestarios financiados con emisión de deuda no afectan a la demanda agregada ni a los tipos de interés pues se considera que el crecimiento de la deuda pública se ve neutralizado o compensado por un aumento en el ahorro privado. Dicho ahorro privado es llevado a cabo por los agentes económicos en previsión de los mayores impuestos a los que tendrán que enfrentarse en el futuro. De acuerdo con este planteamiento, por tanto, se produce una sustitución de deuda pública por impuestos.

efecto contractivo ni expansivo sobre el nivel de actividad económica²⁰. El inconveniente de esta versión es que las condiciones que requiere el cumplimiento de esta teoría son difícilmente observables en la realidad²¹.

Por último, en el supuesto de una economía con paro “clásico” (con salarios excesivos y rígidos), una situación de déficit público provocaría unos efectos sobre el nivel de renta que serían nulos o muy pequeños, incluso en el caso favorable de conseguir un aumento de la demanda agregada.

- 2) La segunda posible respuesta a la relación entre el déficit público y el crecimiento económico, que señala Viñals, es la de que el déficit público puede ser contractivo. Este argumento es la conclusión, a su vez, de distintos planteamientos que indicamos a continuación.

En primer lugar, tendríamos a aquellos autores, tales como Phelps (1982) y Mankiw y Summers (1984), que consideran que un aumento del déficit público provocado por un incremento en el gasto público es expansivo; sin embargo, estos autores cuestionan dicho efecto cuando el déficit es el resultado de una disminución de los ingresos. En este caso, plantean que, dado que la demanda de dinero depende de la renta

²⁰ Esta versión no rechaza, sin embargo, la posibilidad de que los déficit fiscales sean expansivos en relación a la actividad económica cuando éstos son el resultado de una política de incremento de gasto público en bienes y servicios.

²¹ La teoría de la equivalencia ricardiana requiere el cumplimiento de cinco hipótesis: a) los agentes económicos descuentan totalmente el pago de impuestos futuros que implica la emisión de deuda en el período actual; b) los mercados financieros son perfectamente competitivos; c) no existen efectos redistributivos; d) el horizonte efectivo del sector público y el sector privado es el mismo y e) los impuestos son neutrales.

disponible o de la riqueza, una caída de los impuestos (principal fuente de ingresos públicos) provocará una expansión de la curva IS y una contracción de la curva LM²², dando lugar a la posibilidad de que el mayor déficit tenga un efecto contractivo sobre el nivel de renta.

Un planteamiento distinto que también llega a la conclusión de que el déficit público puede ser contractivo es el que presenta Blanchard (1984). Este autor considera que es posible que un déficit público no monetizado tenga un efecto positivo sobre la demanda agregada a corto plazo, pero si los déficit son continuos y persistentes, las expectativas generarán un incremento en los tipos de interés en el futuro que, a su vez, elevará los tipos de interés actuales a largo plazo y esto tiene un claro efecto contractivo sobre la inversión. De manera que concluye que los déficit presupuestarios persistentes pueden generar un efecto “expulsión” de la inversión lo suficientemente grande como para provocar una contracción de la demanda agregada.

Los autores que consideran un escenario económico como el que señalábamos anteriormente de paro “clásico” también llegan a la conclusión de que el déficit público puede ser contractivo cuando dicho déficit sea el resultado de un incremento de gastos superior al de los ingresos por impuestos, que al ser, éstos últimos, distorsionadores del mercado de trabajo, pueden dar lugar a un incremento de la demanda agregada y una contracción de la oferta con la consiguiente situación de estanflación.

²² Siempre y cuando no se monetice dicho déficit pues así crecerá la demanda de dinero en relación a la oferta y eso es lo que provocará el desplazamiento de la citada curva LM.

Por último, Viñals señala el enfoque que proviene de la literatura del capital circulante, según la cual los salarios se pagan al principio del período con préstamos y la producción se recibe al final del período. Esta diferencia hace que la demanda de trabajo dependa positivamente de los salarios y negativamente de los tipos de interés. Por ello, un estímulo fiscal que incremente la demanda agregada y haga subir los tipos de interés, reducirá la oferta agregada, puede que en cuantía suficiente como para incrementar los precios y reducir la renta.

En definitiva, Viñals, después de revisar la literatura anteriormente indicada, concluye que lo que está claro es que ya no es válida la afirmación general de que un *“estímulo fiscal en la forma de un incremento del déficit público estructural es expansivo, ni siquiera a corto plazo”* (Viñals Íñiguez, 1985, pág. 46).

Posteriormente a este trabajo de Viñals (1985), en la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo (Comisión de las Comunidades Europeas, 2000, pág. 17) sobre *“La contribución de las finanzas públicas al crecimiento y al empleo: mayor calidad y sostenibilidad”* encontramos dos argumentos que apoyan la idea de que la disciplina presupuestaria, y por lo tanto, el control del volumen de déficit público incide de manera positiva en el crecimiento. En primer lugar, se refiere a los efectos directos que tienen unas finanzas públicas saneadas en el crecimiento, los cuales se transmiten a través de tres posibles canales. El primer canal sería los menores tipos de interés que se mantendrían en la economía como consecuencia de una política de control del déficit público, los cuales incrementarían la inversión privada y, a continuación, el crecimiento. El segundo canal se llevaría a cabo a través de la disminución

de la deuda que acompaña a una reducción progresiva de los déficit, que provocaría una disminución de la carga de intereses que soportaría el sector público. Esa disminución en dicha partida del gasto permitiría poder reducir los impuestos o incrementar el gasto público productivo situaciones, ambas, que beneficiarían el proceso de crecimiento económico. Por último, en la medida en que una disminución del déficit significa un mayor ahorro público que aumenta el ahorro agregado nacional, dejaría libres recursos adicionales para poder destinarlos a una mayor inversión productiva.

Además de estos efectos directos positivos para el crecimiento, la Comunicación de la Comisión Europea indica que existe, también, la posibilidad de encontrarnos con otra serie de efectos indirectos del control del déficit público que, igualmente, son positivos para la mejora de actividad económica. Se refiere concretamente a la mejora de las expectativas de estabilidad de precios que aumentan la capacidad de previsión económica de los agentes, el mejor funcionamiento de los estabilizadores fiscales automáticos que permiten suavizar los ciclos económicos y la mayor capacidad para hacer frente al desafío del envejecimiento al que se enfrentan una gran cantidad de países en la actualidad.

En 2002, el Fondo Monetario Internacional presentó un informe en el que se revisa la literatura teórica y empírica que se ha venido desarrollando desde los años noventa sobre la efectividad de la política fiscal de cara a la estimulación de la economía, haciendo mención especial de aquellas nuevas propuestas sobre los efectos expansivos de las políticas fiscales contractivas (Hemming, Kell, & Mahfouz, 2002). Este estudio concluye

determinando cuáles son las circunstancias en las que los déficit presupuestarios pueden tener efectos positivos sobre el crecimiento y cuáles son las que darían lugar a efectos contractivos. Respecto de las primeras, señala las siguientes:

- Economías en las que no hay utilización plena de los recursos, economías cerradas, o bien, economías abiertas pero con tipo de cambio flexible y cuando las familias tienen un horizonte temporal finito o hay restricciones de liquidez.
- Situaciones en las que el mayor gasto público no sustituye al gasto privado, se aumenta la productividad del trabajo y el capital y se pueden establecer menores impuestos que graven la oferta de trabajo y la inversión.
- Si la deuda pública es pequeña y el gobierno no se enfrenta a restricciones financieras.
- Por último, si la política fiscal expansiva de incremento de déficit está acompañada por una política monetaria expansiva que tiene pequeños efectos sobre la inflación.

En cuanto a las circunstancias en las que una política de continuos déficit presupuestarios no tendría efectos expansivos sobre la actividad o incluso podría dar lugar a una contracción de dicha actividad, el citado estudio señala las siguientes:

- Cuando tenga lugar el efecto expulsión bien directamente, sustituyendo el gasto privado por el gasto público, o bien si se da lugar a unos tipos de interés más elevados y se aprecia el tipo de cambio flexible.
- Cuando las familias tengan un comportamiento ricardiano, en cuyo caso la expansión fiscal da lugar a disminuciones en el consumo.

- Cuando haya un problema de sostenibilidad de la deuda y la prima de riesgo sobre los tipos de interés sea elevada, en cuyo caso una medida de control del déficit permitiría que los tipos de interés se redujeran.
- Por último, cuando el aumento de los déficit provoque mayores incertidumbres que hagan que las familias y las empresas tiendan a comportarse de forma más prudente en relación a sus decisiones de ahorro e inversión.

Como hemos señalado anteriormente, en este trabajo, además de recogerse las principales conclusiones de la literatura teórica, se estudian también las conclusiones a las que llega la literatura empírica que resumimos a continuación:

- Las estimaciones que se han obtenido de los multiplicadores fiscales han sido, en su mayoría, valores pequeños pero positivos. En media, los multiplicadores del gasto son mayores que los de los impuestos y prácticamente no se han encontrado ejemplos de multiplicadores fiscales negativos.
- Sin embargo, sí se han encontrados casos importantes de efectos expansivos consecuencia de políticas fiscales contractivas, como por ejemplo el caso de Dinamarca (entre 1983 y 1986) e Irlanda (entre 1987 y 1989). Además, la evidencia indica que las políticas fiscales contractivas que tienen mayores efectos expansivos son las políticas que realizan importantes recortes de gasto público improductivo, se producen en un entorno de elevada deuda pública, se acompañan de moderación salarial y se incrementa la credibilidad en la política fiscal.

Por último, en 2004, el Banco Central Europeo, en su Boletín Mensual de abril (Banco Central Europeo, 2004a, págs. 49-62), presenta los dos

argumentos más destacados a nivel teórico, así como la evidencia empírica, que demuestran que el saneamiento presupuestario tiene efectos expansivos y de ahí, por tanto, la conveniencia de controlar el déficit público.

En primer lugar, el BCE señala los dos principales efectos que, por el lado de la demanda pueden provocar los controles del déficit público. Primero, la reducción de las primas de riesgo de los tipos de interés que estimulan la demanda agregada y después los efectos expansivos sobre el consumo privado producidos gracias a la posible reducción futura de impuestos que pueden anticipar los individuos (y que se derivaría del supuesto comportamiento ricardiano de los mismos). Además, existe la posibilidad de que el saneamiento presupuestario tenga también efectos expansivos por el lado de la oferta. Esto podrá ocurrir si la política fiscal contractiva lleva a una moderación salarial que permita mejorar los beneficios y las exportaciones, y con ello, a medio plazo, el crecimiento del PIB. Incluso, se plantea la posibilidad de que una reducción de las prestaciones sociales tenga efectos positivos sobre el crecimiento si con ello se mejoran los incentivos de los individuos a trabajar (Banco Central Europeo, 2004a, pág. 52).

En relación a la evidencia empírica, presenta las mismas conclusiones que el documento que hemos indicado anteriormente del FMI.

Después de este repaso sobre los recientes desarrollos que se han producido en torno a qué tipo de relación se manifiesta entre el déficit público y el crecimiento, podemos concluir que, efectivamente, la relación entre ambos conceptos ha cambiado a lo largo del tiempo. Sin embargo, actualmente, de nuevo parece haberse alcanzado un elevado consenso en cuanto a que las

políticas de ajuste presupuestario y control de los déficit públicos generan efectos positivos en el crecimiento económico que, como señala el Banco Central Europeo (2004a, pág. 52), “superan los posibles efectos recesivos causados por la reducción del gasto público o por un aumento de los impuestos”²³.

2.1.2 El déficit público y el problema de la sostenibilidad de las cuentas públicas a largo plazo

El segundo argumento en importancia que justifica el fomento de la consolidación fiscal estableciendo límites sobre los déficit es evitar el problema de la no sostenibilidad de las cuentas públicas a largo plazo, provocada, entre otras cosas, por la acumulación de deuda pública que ello puede generar²⁴.

Una clara exposición de las implicaciones del problema de la sostenibilidad de las finanzas públicas la presenta De Castro (2005, pág. 13) cuando dice: *“Si la política fiscal actual puede mantenerse indefinidamente, es decir, si es o no sostenible, es un concepto potencialmente importante que determinará la necesidad de futuras medidas discrecionales de política*

²³ El informe “Public finances in EMU 2003” de la Comisión Europea, realiza un detallado repaso de las principales explicaciones teóricas que apoyan la idea de que las consolidaciones fiscales generan efectos positivos en el crecimiento, así como de las principales investigaciones empíricas que corroboran este reciente planteamiento. (Comisión Europea, 2003, págs. 134-157).

²⁴ El AWG (Grupo de Trabajo que estableció el Comité de Política Económica a finales de 1999 para que examinara las implicaciones económicas y presupuestarias del envejecimiento de la población) reconoce que la sostenibilidad de las finanzas públicas es un concepto que abarca cuestiones que van más allá del control de los déficit públicos y la acumulación de la deuda pública, como por ejemplo los niveles de carga impositiva que soportan los países o la relación entre los gastos públicos no relacionados con la edad de la población y los gastos sí relacionados con la edad (pensiones y gastos de salud). (Economic Policy Committee, 2001, pág. 67).

económica. En este sentido, puesto que el concepto de sostenibilidad se basa en el hecho de que los gobiernos necesitan recursos suficientes para asegurar su capacidad de llevar a cabo las funciones que se les atribuye, el análisis de sostenibilidad constituye un indicador de en qué medida una determinada política actual puede mantenerse de manera indefinida, con las capacidades actuales de generar recursos financieros, sin necesidad de cambios sustanciales en su régimen. Además, la sostenibilidad fiscal puede tener claras implicaciones para la evolución de otras variables macroeconómicas. De esta forma, una política fiscal no sostenible conlleva un riesgo de subidas de tipos de interés en el futuro y, por lo tanto, de una desaceleración del crecimiento económico”.

La importancia de este argumento es aún mayor en un contexto de envejecimiento de la población como el que se vive en el ámbito de la Unión Europea y con un extenso establecimiento de sistemas de pensiones públicos de reparto intergeneracional. Como dice el Banco Central Europeo, en relación a esta cuestión, *“los gobiernos deberían crear tales márgenes de seguridad, acelerando la reducción de sus déficit y de su endeudamiento, de forma que las finanzas públicas se encuentren en una situación suficientemente saneada una vez que se haya llegado a la fase álgida del envejecimiento de la población”* (Banco Central Europeo, 2000, págs. 74-75).

Una de las definiciones más sencillas que se han dado sobre el concepto de sostenibilidad es la que se presenta en Blanchard, Chouraqui, Hagemann y Sartor (1990, pág. 8), cuando indican que dicha cuestión tiene que ver con que un gobierno se dirija o no, con la política que está llevando a cabo,

hacia una acumulación excesiva de la deuda pública. Sin embargo, el estudio de este problema es mucho más complejo.

Una posible forma de determinar si la deuda es o no sostenible se puede obtener a partir de la Restricción Presupuestaria del Gobierno en la que suponemos que no es posible la financiación monetaria del déficit, tal como sucede en la UEM. La deuda viva en el año t (B_t) será igual a la existente en el año anterior (B_{t-1}), más los intereses de la misma (iB_{t-1}), más el déficit primario del año t ($G_t - T_t$).

$$B_t = (1+i)B_{t-1} + G_t - T_t \quad - 2 -$$

Siendo i el tipo de interés nominal, T_t los ingresos del gobierno en el período t (fundamentalmente ingresos tributarios), G_t los gastos del gobierno en el período t sin incluir los gastos por la carga de intereses de la deuda pública y, por lo tanto, $(G_t - T_t)$ el déficit primario, es decir, el déficit total menos el pago por intereses de la deuda.

Denominamos g a la tasa de crecimiento nominal del PIB (Y_t), de manera que podemos escribir:

$$Y_t = (1+g)Y_{t-1} \quad - 3 -$$

A continuación, se divide la expresión - 2 - por la expresión - 3 -,

$$\frac{B_t}{Y_t} = \frac{(1+i)B_{t-1}}{(1+g)Y_{t-1}} + \frac{G_t - T_t}{Y_t} \quad - 4 -$$

De esta forma, se puede expresar la anterior ecuación, indicando con minúsculas la correspondiente magnitud expresada como producción del PIB, de la forma siguiente:

$$b_t = \frac{(1+i)}{(1+g)} b_{t-1} + d_t \quad - 5 -$$

Donde d_t es el déficit primario como proporción del PIB.

Si de ambos miembros de la ecuación anterior se resta el término b_{t-1} ,

$$\Delta b_t = \frac{(i-g)}{(1+g)} b_{t-1} + d_t \quad - 6 -$$

obtenemos una expresión que nos permite observar que la deuda crecerá si $(b_t - b_{t-1}) = \Delta b_t > 0$. Asimismo, también nos permite deducir que en presencia de un déficit primario y siempre que el tipo de interés sea superior a la tasa de crecimiento del PIB, la ratio deuda/PIB aumentaría sin límite. Solamente se podría estabilizar si el presupuesto pasara a tener un superávit en el futuro.

Por otro lado, para que la deuda sea sostenible, bien porque se estabilice con relación al PIB o bien porque disminuya la misma, es necesario que el Δb_t sea igual a cero en el primer caso o menor que cero en el segundo. Igualar a cero Δb_t nos permite encontrar el valor de déficit primario (d_t^*) que, dados la tasa de crecimiento nominal del PIB, el tipo de interés nominal y la relación entre deuda y el PIB, mantiene dicha relación estable:

$$d_t^* = \frac{g - i}{1 + g} b_{t-1} \quad - 7 -$$

De tal manera que cualquier valor de saldo primario real superior al valor crítico d_t^* hará crecer la ratio deuda/PIB (b_t).

Recientemente la Dirección General de asuntos económicos y financieros de la Comisión Europea (Comisión Europea, 2006b) ha publicado un trabajo sobre la sostenibilidad en el largo plazo de las finanzas públicas en la UE en el que realizan una clara exposición de las posibles formas de abarcar el estudio de la sostenibilidad de las cuentas públicas.

Según dicho documento, el estudio de la sostenibilidad será diferente dependiendo del horizonte temporal empleado. Si lo que interesa es evaluar la dinámica de la deuda pública en el corto o medio plazo (como por ejemplo cuando la Comisión Europea valora las actualizaciones de los programas de estabilidad y convergencia de los países miembros o cuando el FMI realiza valoraciones de riesgo de impago) lo que se hace es valorar ciertos factores tales como la estructura de la deuda de acuerdo con los vencimientos, las monedas en las que se denomina y los períodos medios de nuevos compromisos. Si, además, se tiene en cuenta la deuda externa, se deben estudiar factores adicionales tales como la dinámica de los tipos de cambio, las exportaciones e importaciones de bienes y servicios en moneda extranjera o la inversión extranjera neta.

En el caso de los estudios de sostenibilidad que pretenden valorar las finanzas públicas en el largo plazo, con la intención de evaluar, por

ejemplo, el impacto del envejecimiento de la población en dichas finanzas, la Comisión propone dos formas alternativas para abarcar estos cálculos.

La primera de ellas consiste en definir la sostenibilidad fiscal a partir del concepto de Restricción Presupuestaria Intertemporal del gobierno (en adelante RPIG) sin financiación monetaria, que responde a la siguiente expresión²⁵:

$$b_t = \sum_{j=0}^{\infty} \left(\frac{1+x}{1+r} \right)^{j+1} E_t s_{t+j+1} + \lim_{j \rightarrow \infty} \left(\frac{1+x}{1+r} \right)^{j+1} E_t b_{t+j+1} \quad - 8 -$$

En donde x es la tasa de crecimiento del PIB en términos reales, r es el tipo de interés real de la deuda, E el operador de expectativas y s el superávit presupuestario primario en proporción sobre el PIB.

La condición para que una política fiscal sea sostenible es que el segundo término de la parte de derecha de la RPIG sea cero, es decir:

$$\lim_{j \rightarrow \infty} \left(\frac{1+x}{1+r} \right)^{j+1} E_t b_{t+j+1} = 0 \quad - 9 -$$

El cumplimiento de esta condición, conocida como restricción de sostenibilidad o condición de transversalidad, implica que el gobierno no

²⁵ A la restricción presupuestaria intertemporal del gobierno se llega a partir de la restricción presupuestaria para un ejercicio, presentada en la ecuación - 2 -. El proceso que hay que realizar para llegar a ella consiste en agregar intertemporalmente la restricción presupuestaria de cada período y resolver de forma recursiva mediante sustitución hacia adelante.

financia de manera indefinida su déficit utilizando nueva deuda pública que sustituya la anterior, es decir, garantiza la no explosividad del nivel de deuda²⁶.

Así pues, si se cumple el requisito indicado para que la política fiscal sea sostenible, entonces, el total de pasivos del sector público, es decir, el valor actualizado de todos los gastos futuros y la deuda pública actual deben estar cubiertos por el valor actualizado de todos los ingresos públicos futuros en un horizonte temporal infinito. Dicho en términos matemáticos:

$$b_t = \sum_{j=0}^{\infty} \left(\frac{1+x}{1+r} \right)^{j+1} E_t S_{t+j+1} \quad - 10 -$$

La conclusión más importante que se obtiene de todo este planteamiento es que el sector público puede incurrir en déficit primarios durante un tiempo pero, tarde o temprano, deberá generar superávit primarios que permitan el cumplimiento de esta igualdad. Si las políticas fiscales actuales permiten que esta restricción se cumpla, entonces se dice que dicha política es sostenible.

El problema de esta formulación es que al considerar un horizonte temporal infinito, no se especifica en qué momento se van a realizar esos superávit primarios necesarios. Es más, esta RPIG es compatible con períodos de elevados déficit primarios y grandes volúmenes de deuda. En realidad, lo

²⁶ O'Connell y Zeldes (1988) y Hamilton y Flavin (1986) presentan un estudio detallado de las circunstancias que permiten el cumplimiento de esta condición de solvencia o también conocida como condición de "no-Ponzi".

que permite que se cumpla la condición de solvencia es que el crecimiento de la deuda no sea más rápido que el tipo de interés.

La otra forma que propone y utiliza la Comisión para el estudio de la sostenibilidad fiscal en el largo plazo proviene de aproximar la condición de solvencia anterior para un horizonte temporal finito y valorar si las políticas actuales aseguran el objetivo de alcanzar un determinado nivel de deuda en un período concreto. Esta alternativa no asegura la sostenibilidad fiscal después del año objetivo pero permite obtener unas indicaciones más concretas sobre la política que deben seguir los gobernantes, en comparación con la propuesta anterior.

2.1.3 El déficit público y los efectos negativos del “*crowding-out*”

Cuando se habla de efecto “*crowding-out*” se está haciendo referencia, en general, al efecto desplazamiento o expulsión de la actividad privada como consecuencia de la actividad que realiza el sector público y de los déficit que con ello se pueden generar. Este hecho de desplazar o sustituir la actividad privada por la que pueda realizar el sector público, por ejemplo, mediante la política fiscal expansiva, es considerado negativo pues supone que la posible eficacia positiva de este tipo de política fiscal sobre la economía se ve contrarrestada, al menos en una cierta cuantía, como consecuencia del comportamiento que se provoca en el sector privado.

Los precedentes teóricos del estudio de este efecto los podemos encontrar tanto en los planteamientos de la economía clásica, como en los de la teoría keynesiana (Calvo Bernardino & Galindo Martín, 1990, pág. 103). Dentro de los argumentos de los economistas clásicos, encontramos la presentación del efecto “*crowding-out*” cuando argumentan que, dado que

la economía emplea plenamente los recursos, una política fiscal expansiva sólo va a conseguir provocar una reasignación de los recursos entre el sector público y el privado, mediante una “expulsión” de la actividad privada y su sustitución por la actividad pública (Smith, 1776, págs. 805-843).

En el ámbito de la teoría keynesiana también se admitía, en sus planteamientos originales, la existencia de este efecto desplazamiento, al menos en parte, del sector privado. En este caso el razonamiento es distinto. Keynes consideraba que la expulsión de la inversión privada que un déficit público podría provocar se debía a los efectos monetarios que se derivan de la financiación de dicho déficit (Keynes, 1936, págs. 135-136).

Hoy en día la explicación, a nivel teórico, de cómo y por qué se produce este fenómeno se ha hecho mucho más completa a la vez que compleja. En Calvo Bernardino y Galindo Martín (1990, págs. 103-119) encontramos una amplia clasificación de los distintos tipos de efectos “*crowding-out*” en función de diversos criterios. Dentro de esas posibles clasificaciones, quizá la que más interés despierta en el mundo académico, es la que establece una diferenciación en función de la naturaleza de dichos efectos²⁷. De acuerdo con este criterio, podemos distinguir entre los siguientes conceptos:

²⁷ Otras clasificaciones indicadas por Calvo Bernardino y Galindo Martín son: en función de la magnitud del efecto (total, parcial o “perverso”), en función del supuesto sobre el nivel de precios (nominal o real), en función de la dimensión temporal considerada (corto o largo plazo), en función del modelo macroeconómico en el que se base su explicación (clásico, neoclásico, keynesiano, monetarista o neokeynesiano) y por último, en función del grado de racionalidad que se le atribuya al sector privado (indirecto o directo/ultrarracional).

- a) Crowding-out directo o de naturaleza real. Un crowding-out directo se produciría si, como explica Friedman (1978, pág. 596) siendo la oferta de bienes y servicios fija y habiendo pleno empleo de los recursos, el gobierno quiere aumentar su participación en el PIB de la economía. Esto sólo podrá ocurrir si se desplaza o disminuye la actividad del sector privado. Este efecto será independiente del modo en que el gobierno financie la mayor actividad pública.

Sin embargo, si la situación de partida no es de plena utilización de los recursos, un incremento de la actividad por parte del sector público podría incrementar la producción total pues se estarían empleando los recursos que antes estaban ociosos. En este caso se habla de efecto “crowding-in” (Friedman, 1978, pág. 596).

- b) Crowding-out indirecto o financiero. Este otro posible efecto ligado al incremento del déficit público, se produce como consecuencia de la financiación de dicho déficit, no con emisiones de dinero, sino con deuda pública. La razón de por qué el gasto privado se puede ver desplazado por el mayor gasto público en este caso es que los nuevos títulos de deuda pública emitidos para financiarlo reducen la cantidad de recursos que quedan libres en el mercado para el sector privado y se eleva el tipo de interés.

Existen, a su vez, tres posibles canales a través de los cuales transcurre este efecto:

- Crowding-out a través de la demanda de dinero por el motivo transacción. Cuando aumenta el gasto público y con él, el déficit, se produce un aumento de la renta nominal que hace que crezca la

demanda de dinero por motivo transacciones; ésta a su vez provoca un aumento en los tipos de interés y por ello cae la inversión privada e incluso aquella parte del consumo privado que también dependa del tipo de interés. Es por esto por lo que ese aumento del gasto público, a través de sus efectos en la demanda de dinero, puede ver reducido su efecto expansivo inicial de la renta.

- Crowding-out a través del incremento de la deuda pública. Las emisiones de deuda pública para financiar el déficit, pasan a competir en los mercados con el resto de títulos privados por los recursos financieros, provocando una subida de los tipos de interés, que de nuevo, lleva a una disminución de la inversión, y con ello, de la renta.
- Crowding-out a través del efecto riqueza. Este tercer mecanismo de expulsión de la actividad privada provocada por un déficit público creciente es mucho más complejo y menos conocido que los anteriores (Calvo Bernardino & Galindo Martín, 1990, pág. 116). La complejidad radica en que la financiación del déficit público mediante emisiones de deuda pública puede provocar efectos riqueza contrapuestos con lo que, *“la financiación del déficit público con deuda puede aumentar o disminuir el gasto privado en inversión”* (Friedman, 1978, pág. 608). Estos efectos riqueza mencionados son los siguientes: a) por un lado, si el mayor volumen de deuda pública en manos de los individuos es considerado como mayor riqueza²⁸, aumentará la demanda de consumo (aquella parte del gasto privado que dependa de la riqueza) y se sumaría al incremento de gasto

²⁸ La consideración de la deuda pública como una forma de riqueza es, también, un tema muy controvertido que depende, fundamentalmente, de la aceptación o no de la Teoría de la equivalencia ricardiana.

público inicial que se está analizando; b) por otro lado, el propio aumento del tipo de interés que genera el mayor volumen de deuda pública en el mercado, tiene a su vez el efecto de hacer disminuir el valor de mercado de esa deuda, lo cual hace descender la riqueza neta del sector privado, y por lo tanto, el gasto privado que dependa de ello.

Como explica Friedman (1978, pág. 597), cada una de estas tres posibles vías en las que se puede manifestar el “*crowding-out*” financiero es complementaria de las demás y a la vez independientes del “*crowding-out*” real o directo, es decir, que se pueden presentar incluso aunque la economía no esté utilizando plenamente sus recursos.

Con relación a la evidencia empírica sobre los fenómenos de expulsión que puede provocar la actividad pública a través de sus déficit, la Comisión Europea (2004, págs. 150-155) realizó una amplia recopilación de la multitud de trabajos que se han realizado desde los años ochenta, en los que se intenta explicar cómo se relacionan empíricamente los déficit presupuestarios y los tipos de interés. Lo primero que se puede apreciar en dicha recopilación es una gran diversidad de metodologías aplicadas en los estudios. Por esta razón, clasifica los trabajos en función de la variable explicativa que es empleada en las estimaciones. De forma que encontramos investigaciones en las que la variable empleada es el nivel de déficit público actual, otras en las que la variable explicativa son las expectativas de déficit y por último, aquellas en las que se emplea como variable explicativa el volumen de deuda pública. La mayor parte de los estudios contemplados dedican su análisis a la economía Estadounidense,

pero también encontramos alguno dedicado al ámbito de la OCDE y de la Unión Europea.

Entre los trabajos que emplean como variable explicativa del comportamiento de los tipos de interés, el saldo presupuestario actual, podemos distinguir a su vez, dos grupos. Los que utilizan datos que abarcan hasta principios de los años ochenta (que además, se refieren en su mayoría a Estados Unidos) y los que llegan hasta los noventa o más. La división entre estos dos grupos se debe a que el resultado general de los primeros, es que no encuentran una relación estadísticamente significativa entre el crecimiento de los déficit presupuestarios y los tipos de interés. Mientras que entre los segundos, la mayoría de ellos, concluyen que sí existe una relación causal entre los saldos presupuestarios del gobierno y los tipos de interés.

Mayor contundencia en la relación entre déficit y tipos de interés, encontramos en los trabajos que emplean como variable explicativa las previsiones de déficit presupuestario en vez de los saldos corrientes. Como señala la Comisión Europea (2004, pág. 150), la magnitud del impacto estimado, por la mayor parte de estos análisis, indica que un punto porcentual adicional de déficit público en relación al PIB incrementa los tipos de interés nominal a largo plazo de la deuda pública entre 20 y 100 puntos básicos y los tipos de interés real a largo plazo entre 15 y 80 puntos básicos.

Por último, los trabajos que hacen depender el comportamiento de los tipos de interés del volumen de deuda pública, también concluyen que existe una

relación significativa entre el incremento de la deuda y el de los tipos de interés, si bien, ésta no es tan intensa como la de los análisis anteriores.

2.1.4 El déficit público y las tensiones inflacionistas

Este cuarto argumento que desarrollamos a continuación proviene de la relación entre los déficit públicos y la inflación, la cual puede estar basada en distintos planteamientos. Uno de los enfoques teóricos que plantea una relación positiva entre los déficit fiscales y la inflación es la llamada inflación de demanda la cual puede originarse tanto en el sector privado de la economía, como en el sector presupuestario, que es, precisamente, el que nos ocupa.

La explicación de por qué una política presupuestaria deficitaria puede generar inflación se basa en el modelo más sencillo de determinación de la renta en el cual se consideran sólo los gastos en consumo del gobierno y que el consumo es igual a la renta disponible.

Para ver cómo una política presupuestaria que genera una situación de déficit afecta al comportamiento de los precios se presenta este sencillo modelo en términos dinámicos estableciéndose las siguientes relaciones:

$$C_t = (1 - t)WA_t$$

$$WA_t = WR_{t-1}$$

$$G_t = gE_t$$

$$E_t = C_t + G_t$$

- 11 -

$$WR_t = E_t$$

$$WR_t = (1 - r)WR_{t-1} + gWR_t$$

En donde:

C_t es el consumo en el período t ,

t es el tipo impositivo,

WA_t es la renta salarial disponible en el período t ,

WR_t es el salario recibido en el período t ,

G_t es gasto público en el período t ,

g es la participación del gasto público del gobierno en el gasto total y

E_t es el gasto total en el período t .

Con este modelo se puede realizar la simulación de qué es lo que ocurre cuando el gobierno incrementa la participación del gasto público sobre el total (g), sin elevar los impuestos, definiendo la variación de precios como el cambio porcentual en el gasto, suponiendo la producción constante, de manera que:

$$\dot{p} = \frac{E_t - E_{t-1}}{E_{t-1}} = \frac{g - t}{1 - g} \quad - 12 -$$

Esta última expresión pone de manifiesto, que bajo los supuestos anteriormente señalados, la tasa de inflación subirá a medida que g , participación del gasto público en el gasto total, aumente, o t , tipo impositivo, disminuya²⁹.

²⁹ Este resultado concreto depende de la especificación del modelo. La dinámica de la inflación que resulte podrá ser diferente si se cambian las especificaciones del mismo (retardos, variación del gasto público o de su tasa de crecimiento, etc.) Para una explicación más detallada, ver Musgrave, y Musgrave, (1992, págs. 640-643).

Otra perspectiva muy habitual para realizar el estudio de la relación entre el déficit público y la inflación es la que tiene en cuenta la consideración de que la inflación es un fenómeno fundamentalmente monetario. De una manera sencilla se puede decir que la inflación o el incremento de los precios de los bienes y servicios es un problema que surge cuando se produce una situación de exceso de oferta de dinero o saldos monetarios sobre la demanda de los mismos. De esta forma, en la medida en que los déficit públicos sean capaces de provocar esas situaciones de exceso de oferta monetaria sobre demanda, podrán provocar, por tanto, inflación. Además hay que tener en cuenta que la capacidad para provocar esas situaciones de exceso de oferta monetaria sobre demanda monetaria dependerán, no tanto de la magnitud del propio déficit, sino más bien de la forma en que se financie el mismo.

El déficit público puede financiarse en teoría de varias formas, cada una de las cuales tiene sus especificidades y sus efectos sobre las magnitudes económicas y más concretamente sobre la variable que se está tratando, la inflación. La forma de financiación más estudiada y utilizada es la financiación mediante endeudamiento, bien con el público, o bien con el banco central nacional. Habitualmente se muestra la forma en la que los gobiernos financian sus déficit utilizando la restricción presupuestaria, ya señalada anteriormente, que se puede expresar de la siguiente forma:

$$G_t - T_t + iB_{t-1} = (B_t - B_{t-1}) + (H_t - H_{t-1}) \quad - 13 -$$

Dicha ecuación indica que el déficit presupuestario nominal (parte izquierda de la ecuación) se financia endeudándose con el banco central, lo

cual origina una variación en la base monetaria, $(H_t - H_{t-1})^{30}$ o bien, endeudándose con el sector privado, generando un incremento de la deuda pública, $(B_t - B_{t-1})$.

El endeudamiento con el banco central, también denominado monetización de la deuda, provoca un incremento de la cantidad de dinero en el sistema y ello hace que la demanda agregada sea superior para un nivel de precios dado³¹. Además, si tenemos en cuenta el efecto riqueza sobre el consumo que provoca esa mayor cantidad de dinero, la demanda agregada será mayor, para cada nivel de precios. Por ello se dice que la financiación monetaria del déficit es más inflacionista, al menos a corto plazo, que el endeudamiento con el sector privado, salvo que la monetización del déficit se acompañe con una política monetaria restrictiva, en cuyo caso el efecto inmediato puede ser una subida de los tipos de interés.

Buiter y Kletzer (1992a, págs. 290-291) formulan la relación entre la financiación monetaria de los déficit y la inflación de la forma que se muestra a continuación. Parten de la restricción presupuestaria del gobierno para un año determinado (ver ecuación - 13 -), pasando, después, a utilizar variables reales en relación al PIB real, de la manera siguiente:

³⁰ Definimos H_t como el stock de base monetaria en el período t.

³¹ El Fondo Monetario Internacional señala que suele existir un cierto nivel de financiación monetaria de los déficit que puede no ser inflacionario. Concretamente se refiere a que, mientras que la economía necesite más dinero para facilitar las transacciones, los tipos de interés estén disminuyendo (y otros activos se estén haciendo menos atractivos) y los mercados financieros se estén desarrollando, la oferta de dinero puede crecer y no provocar inflación gracias a que se encuentra con una demanda de dinero creciente. Una vez que se superen esos niveles y el sector privado se encuentre satisfecho con sus tenencias de saldos monetarios, cualquier incremento por encima de la oferta de dinero en la economía servirá para animar a gastar más y provocar inflación (International Monetary Fund, 1995, págs. 2-3).

$$\sigma_t = d_t - b_t + b_{t-1} \left(\frac{1 + r_{t-1}}{1 + n_{t-1}} \right) \quad - 14 -$$

En donde:

σ_t es el llamado “señoreaje” definido como $(H_t - H_{t-1})/P_t Y_t$,

d_t es el déficit primario en relación al PIB,

b_t es la ratio deuda/PIB,

r_t es el tipo de interés real y

n_t es la tasa real de crecimiento del PIB.

Se supone que existe un límite superior para la ratio de endeudamiento público en relación al PIB, \bar{b} , y que éste se ha alcanzado, de manera que:

$$\sigma_t = d_t + \left(\frac{r_{t-1} - n_{t-1}}{1 + n_{t-1}} \right) \bar{b} \quad - 15 -$$

Definiendo la tasa de crecimiento de la base monetaria como:

$$\mu_t \equiv \frac{(H_t - H_{t-1})}{H_{t-1}} \quad - 16 -$$

Y a la velocidad renta de la circulación de la base monetaria como:

$$V_t \equiv \frac{P_t Y_t}{H_{t-1}} \quad - 17 -$$

Entonces, la tasa de crecimiento de la base monetaria se puede escribir de la siguiente forma:

$$\mu_t = V_t \left[d_t + \left(\frac{r_{t-1} - n_{t-1}}{1 + n_{t-1}} \right) \bar{b} \right] \quad - 18 -$$

Expresión que pone de manifiesto la relación positiva entre déficit e inflación.

Por su parte, la financiación del déficit mediante el recurso al crédito o a la emisión de deuda en los mercados, tiene a corto plazo como efecto inmediato la subida de los tipos de interés, como ya se ha comentado, a menos que vaya acompañada de una política monetaria laxa, en cuyo caso el efecto es similar al de la financiación mediante nuevo dinero. Pero cuando los déficits son continuados, incluso la financiación del déficit con emisión de deuda en los mercados, acaba siendo inflacionista a largo plazo.

En relación a esta última cuestión, es útil expresar la restricción presupuestaria del gobierno formulándola suponiendo que el sector público perdura infinitos períodos y bajo el supuesto de que la deuda no se haga explosiva y al final se devuelva. Integrando todas las posibles restricciones presupuestarias resulta:

$$B_0 + \sum_{t=1}^{\infty} \frac{1}{(1+r)^{t-1}} \frac{G_t - T_t}{P_t} = \sum_{t=1}^{\infty} \frac{1}{(1+r)^{t-1}} \frac{(H_t - H_{t-1})}{P_t} \quad - 19 -$$

En donde r representa el tipo de interés real (que se supone constante) y P_t el nivel de precios para el período t .

En esta formulación de la restricción presupuestaria ha desaparecido el término que representa los valores actualizados de los sucesivos

incrementos de la deuda pública pues para que, en el largo plazo, dicha restricción se cumpla es necesario establecer la condición de no explosividad de la deuda la cual implica que la deuda pública no puede crecer sin límite. De manera que, a largo plazo, la restricción presupuestaria establece que el valor actual de los gastos públicos (excluyendo cargas financieras, que al no haber deuda, no existirán) debe ser igual al valor actual de los impuestos más el valor actual de los sucesivos aumentos de la base monetaria. Es decir, que partiendo de una situación inicial en la que existe un cierto volumen de deuda pública (B_0) y de producirse posteriormente una situación de continuos déficit públicos primarios, a largo plazo, éstos acabarán traducándose en incrementos de la cantidad de dinero y por lo tanto en más inflación.

Sargent y Wallace (1981) plantearon la cuestión de que la financiación mediante deuda de los déficit persistentes y continuados puede ser, incluso, aún más inflacionista que el recurso a la financiación monetaria y a esta situación la denominaron la “*aritmética monetarista desagradable*”. El argumento de este planteamiento consiste, tal y como bien describen Argandoña, Gámez y Mochón (1996, pág. 343) en lo siguiente: “*un déficit primario constante financiado con deuda genera déficits totales mayores en el futuro, por la adición de los pagos de intereses, que obligan a nuevas emisiones de deuda y, por tanto, a nuevos pagos de intereses, y así sucesivamente. Si los agentes económicos llegan a la conclusión de que el déficit creciente va a resultar insostenible, y que en algún momento el gobierno optará por financiarlo mediante dinero, esperarán una inflación futura mayor (porque el déficit futuro será también mayor) que la que ahora tendría lugar si la financiación fuese inflacionista desde el comienzo. Y las expectativas de inflación futura mayor es probable que*

generen conductas actuales -como la reducción de demanda de dinero, la exigencia de salarios mayores- que acaben produciendo ahora la inflación que se teme para el futuro.”

Esta dinámica de comportamiento que lleva a un crecimiento de la deuda debido a los intereses de tal magnitud que hace que la política de financiación del déficit mediante deuda se haga inviable en el futuro, ocurrirá, tal y como demuestran Sargent y Wallace, si el tipo de interés real es inferior a la tasa de crecimiento de la economía. La principal implicación que se deriva de esta formulación es que una autoridad monetaria con unos objetivos creíbles de control de la inflación puede ser suficiente para que la autoridad fiscal sea consciente de que el cumplimiento de la restricción presupuestaria (ecuación - 19 -), en esas circunstancias, le obliga a generar los superávits primarios necesarios como para amortizar los volúmenes de deuda pública acumulados (Comisión Europea, 2004, pág. 157).

En la década de los noventa surge la llamada Teoría Fiscal del Nivel de Precios (FTPL)³². De acuerdo con esta teoría, y a diferencia del planteamiento de la *“aritmética monetarista desagradable”*, es posible que los saldos primarios no se corrijan para controlar los volúmenes crecientes de deuda y en ese caso, la restricción presupuestaria se cumplirá sólo si el nivel de precios se ajusta de tal forma que permita que disminuya el valor real del stock de deuda (ver de nuevo, ecuación - 19 -). El citado ajuste de los precios no es necesario que provenga de un incremento en la tasa de crecimiento de la base monetaria, sino que, en este caso, sería debido al incremento de demanda agregada que provocan los déficits presupuestarios

³² Los principales desarrollos de esta teoría se pueden encontrar en diversas publicaciones de principios de los años noventa tales como, Leeper (1991), Sims (1994) y Woodford (1994).

de la autoridad fiscal. Este tipo de situación, en la que la política fiscal sería la activa, mientras que la política monetaria se tendría que adaptar a la anterior, recibe el nombre de “régimen fiscal dominante” (frente al que representaba el planteamiento de Sargent y Wallace, que sería el “régimen monetario dominante”). La principal implicación política que se deriva de este nuevo desarrollo, consiste, como indica la Comisión Europea (2004, pág. 157), en que la independencia de la autoridad monetaria puede no ser suficiente para garantizar un control estricto de la inflación y por ello, es necesario establecer normas de disciplina fiscal que eviten las presiones inflacionarias que puede generar la autoridad fiscal.

Por todo lo que hemos argumentado hasta el momento, podemos decir que en la literatura económica se han desarrollado diversos planteamientos que explican las distintas formas que los niveles elevados de déficit público contribuyen a que aumenten las tasas de inflación. Sin embargo, los estudios y análisis a nivel empírico no han sido tan concluyentes en sus intentos de medir y corroborar dicha relación. A pesar de la falta de rotundidad en la conclusión sobre la relación empírica entre el déficit fiscal y la inflación, consideramos que es interesante comentar los resultados más importantes alcanzados por algunos de los estudios más recientes.

Fisher, Sahay y Végh (2002), desarrollan un modelo en el que emplean efectos fijos en un panel de 94 países (desarrollados y en desarrollo). Con este modelo, estos autores llegan a la conclusión de que los déficits fiscales son los principales determinantes de las elevadas tasas de inflación. Concretamente, en los países en los que esas tasas de inflación son elevadas, estiman que una reducción (incremento) del déficit en relación al PIB del 1 por ciento se traducirá en un incremento (disminución) de la tasa

de inflación del 4,2 por ciento, permaneciendo todo lo demás constante. Sin embargo, también encuentran que, en los países con baja inflación o en períodos de baja inflación en países que históricamente han sido altamente inflacionarios, las variaciones de los saldos presupuestarios no tienen efectos estadísticamente significativos sobre dicha variable.

Posteriormente, Catao y Terrones (2003) plantean un nuevo modelo, basado en técnicas de datos de panel dinámico, con el fin de estudiar la relación entre la inflación y los déficit fiscales, que ellos consideran que es intrínsecamente dinámica³³. Los resultados de este trabajo son, como se indica en el mismo, más favorables que los de estudios anteriores, en el sentido de que encuentran que los déficit fiscales son determinantes importantes de la inflación, no sólo durante los períodos en los que se registran elevadas inflaciones, sino también, en períodos más moderados de crecimiento de precios, aunque los efectos, en este último caso, son más débiles. En el ámbito de las economías avanzadas que registran tasas de inflación reducidas, continúan alcanzando resultados similares a los obtenidos en investigaciones previas. Estos autores no detectan ninguna conexión positiva entre el nivel de déficit público y tasa de inflación en dichas situaciones. La razón de esta falta de relación puede ser fundamentalmente, tal y como señalan Catao y Terrones, la mayor credibilidad de la política monetaria y los mercados financieros más desarrollados de los que disfrutaban dichas economías.

Paralelamente a estos estudios empíricos sobre la inflación y el déficit presupuestario también se han venido desarrollando otros trabajos en los

³³ El modelo desarrollado por Catao y Terrones recoge datos para 107 países durante 42 años (1960-2001).

que se estudian cuáles son los determinantes del fenómeno inflacionario pero no se incluyen entre las variables explicativas, la variable fiscal de los saldos presupuestarios. Como ejemplo, podemos citar el trabajo de Campillo y Miron (1996) o el de Loungani y Swagel (2001).

Por último, Bajo Rubio, Díaz Roldán y Esteve (2007) han presentado una investigación en la que intentan analizar si la evidencia empírica puede apoyar los supuestos de la reciente FTPL, aplicándolo al caso de los países que pertenecen a la Unión Económica y Monetaria, para el período de años comprendido entre 1975 y 2005. En concreto, pretenden averiguar si estos países han conseguido alcanzar situaciones fiscalmente sostenibles, y en el caso de haberlo conseguido, si ello ha sido logrado a través del ajuste endógeno del déficit presupuestario primario (lo cual sería indicativo de que predomina el régimen “monetario dominante”), o bien, se alcanzado a través del ajuste endógeno del nivel de precios (en cuyo caso la evidencia estaría apoyando el planteamiento de la FTPL). Sin embargo, los resultados de los análisis efectuados no permiten llegar a una conclusión que confirme de forma clara que los supuestos de esta teoría se producen en el ámbito de los países estudiados. No obstante, estos autores reafirman el importante papel que está desempeñando la política fiscal en la UEM como la principal herramienta con la que cuentan las economías a nivel individual para tratar de responder a los shocks asimétricos. Asimismo, señalan que esta teoría puede ser considerada como uno de los argumentos en los que se ha basado el establecimiento del conjunto de normas de disciplina fiscal que conforma el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

2.1.5 El déficit público, el incremento actual o futuro de impuestos y los efectos que ello tiene sobre las generaciones actuales y futuras

La relación entre el volumen de déficit y los impuestos se puede contemplar desde dos puntos de vista diferentes. En primer lugar, un déficit fiscal que se financia con impuestos, da lugar a que se produzcan los efectos distorsionantes habituales de los mismos, de manera que un control del déficit puede tener el efecto beneficioso de limitar el crecimiento de los impuestos actuales necesarios para financiarlo y con ello las ineficiencias en los mecanismos de toma de decisiones de los individuos (Rubio Guerrero, 2005, pág. 31).

Por otro lado, si los déficit se financian mediante endeudamiento público se puede argumentar que será beneficiosa la limitación del déficit pues, en caso contrario, éste acabará convirtiéndose en impuestos en el futuro y ello tendrá efectos nocivos para la economía de bienestar³⁴. Como ya se ha indicado, la mayoría de los impuestos tienen efectos distorsionantes que modifican las decisiones de los agentes sobre el consumo, ahorro, inversión y oferta de trabajo. Y en este sentido los déficit financiados con endeudamiento son, también, fuente generadora de interferencias provocadas en el futuro por los mayores impuestos que se necesitarán para acabar financiando dichos déficit (Martínez López, 2004, págs. 3-4). Por ello, se puede argumentar que la acción de controlar los volúmenes de déficit fiscal ayuda a que la equidad intergeneracional mantenga unos

³⁴ Desde el punto de vista de la teoría de la *equivalencia ricardiana* (Barro, 1974, págs. 1095-1116), la financiación de los déficit mediante endeudamiento público acaba convirtiéndose en un simple aplazamiento de los impuestos y las dos formas de financiación (deuda e impuestos) resultan equivalentes pues entre otros supuestos se considera que los impuestos que se establecerán en el futuro serán no distorsionantes.

niveles mínimos, es decir, ayuda a que se limiten los esfuerzos fiscales a que se vean obligadas las generaciones futuras como consecuencia de las decisiones que tomen las actuales.

Si la financiación mediante endeudamiento fuera la elegida para sufragar los gastos públicos de inversión, lo que ocurriría es que dichas inversiones se acometerían en el presente, generarían beneficios para las generaciones futuras y, mediante el endeudamiento, dichas generaciones se convertirían también en las pagadoras de la deuda. De esta forma se puede decir que una situación deficitaria financiada mediante endeudamiento cuando sea provocada por gastos públicos de inversión sería aceptable pues de esta manera las generaciones futuras podrían disfrutar de un capital real superior al que recibirían si no se hubieran financiado esas inversiones públicas y por ello se dice que se mantendría una cierta equidad entre las generaciones actuales y las futuras. Esta justificación está detrás de normas como la “regla de oro” que consiste precisamente en permitir financiar gastos en inversión puesto que son los que tienen efectos positivos sobre las generaciones venideras.

Sin embargo, puede ocurrir que el endeudamiento sea empleado para la financiación de gasto corriente en vez de inversión. Asimismo, es muy probable que, aun siendo gastos de inversión los causantes de ese déficit, los futuros beneficiarios de dichos gastos no sean exactamente los mismos que deban pagar los impuestos futuros necesarios para cubrirlos. Es más, realmente para garantizar la equidad sería necesario que el flujo de beneficios que se deriven del gasto discorra de forma paralela en el tiempo con la evolución de los pagos necesarios para amortizar esa deuda así como su coste.

En definitiva, no está clara la idea de si las situaciones de déficit público financiado con deuda generen una carga que se traslada a las generaciones futuras, si bien, la propuesta que al respecto realizó Buchanan (1958) es, quizá, la más aceptada. Este autor concluye que sólo existe traslado de la carga a las generaciones futuras si éstas experimentan disminución de bienestar como consecuencia de la utilización de deuda en lugar de impuestos para financiar el gasto. Y la respuesta definitiva dependerá, básicamente de tres cuestiones, que, de hecho, ya se han comentado: a) el horizonte temporal de cada generación considerada; b) la ocasionalidad o continuidad de la política de endeudamiento público y, en definitiva, la sostenibilidad de dicha política; y c) el tipo de gastos que se financien.

Por todas estas razones parece adecuado justificar un cierto control o límite sobre las situaciones que provocan déficit de las finanzas públicas como forma de garantizar unos requisitos mínimos de equidad intergeneracional. De hecho, esta cuestión, supone una importante preocupación en el entorno europeo, dada la reducida tasa de natalidad, el aumento de la esperanza de vida y la tendencia general de la disminución de la población activa y del envejecimiento que se viven actualmente.

2.1.6 El sesgo político hacia los déficit públicos provocado por la “ilusión fiscal”

Una razón adicional que hace que se considere conveniente el establecimiento de normas o procedimientos que limiten el crecimiento de los déficit presupuestarios proviene de la llamada “ilusión fiscal” que sufren los ciudadanos ante las decisiones de ingreso y de gasto de los

gobernantes y la tendencia al déficit que provoca en los gobernantes ese comportamiento ilusorio de los individuos.

Uno de los autores que primero analizó este fenómeno de manera formal fue Puviani (1903). Este autor desarrolló la Teoría de la Ilusión Financiera para explicar cómo el Estado utiliza diversos mecanismos que consiguen que los ciudadanos no puedan valorar exactamente la carga de los impuestos que soportan, ni los beneficios que reciben a través de los gastos públicos. Estos planteamientos se basaban en el supuesto de que el sistema fiscal era organizado por una clase dominante (el Estado) que operaba dentro de una sociedad política. Posteriormente Buchanan³⁵, dentro de sus desarrollos sobre la Elección Pública, realizó una adaptación de la Teoría de la Ilusión Financiera de Puviani, para que pudiera ser empleada en la explicación de estos mismos problemas en el ámbito de las elecciones fiscales que se realizan dentro de los sistemas modernos democráticos.

En la actualidad, cuando se habla de “ilusión fiscal” se hace referencia al fenómeno mediante el cual los votantes tienden a sobreestimar los beneficios de los programas de gastos públicos financiados mediante déficit y subestiman la carga fiscal que se producirá en el futuro. Este comportamiento provoca una cierta tendencia o sesgo, en los políticos, a esas situaciones deficitarias en los presupuestos, en sus intentos por mantenerse en el poder gracias a los votos que ello les puede permitir conseguir (Alesina & Perotti, 1994, págs. 10-11). Este mismo argumento es el que la Comisión Europea (2006a, págs. 141-143) desarrolla cuando trata de establecer cuáles son las razones por las que los políticos de los

³⁵ Los desarrollos que sobre el concepto de “ilusión fiscal” ha elaborado Buchanan se pueden consultar en varias de sus obras. Ver por ejemplo, Buchanan (1967) o Buchanan y Wagner (1977).

gobiernos actuales mantienen esa tendencia hacia las políticas fiscales deficitarias. Entre dichas razones, señalan la cuestión de la “ilusión fiscal”, pues permite explicar por qué los gobiernos, en el ejercicio de dichas políticas deficitarias, consiguen no ser castigados por los votantes.

2.2 ¿POR QUÉ ESTABLECER UN MECANISMO DE DISCIPLINA FISCAL DENTRO DE LA UNIÓN MONETARIA EUROPEA?

Una vez que acabamos de demostrar que, tanto la literatura económica como la propia evidencia empírica, nos proporcionan bastantes argumentos para justificar la conveniencia de establecer mecanismos de disciplina fiscal que obliguen a los gobiernos a garantizar un volumen adecuado de los déficit, procedemos, a continuación, a analizar las principales cuestiones en las que nos podemos apoyar para defender el establecimiento de normas de control sobre las finanzas públicas cuando el contexto en el cual se establece la necesidad de dicha disciplina es una unión monetaria como es la establecida en el entorno de la Unión Europea. En este sentido, compartimos la idea que expresa Papademos (2004) cuando dice: *“si en la estructura usual, en que la atribución de competencias sobre las políticas económica y monetaria coinciden, existen ya argumentos a favor de la existencia de algún tipo de normativa presupuestaria a fin de garantizar la disciplina presupuestaria, en una unión monetaria resulta mucho más necesario.”*

En primer lugar trataremos las principales recomendaciones que se derivan de la Teoría de las Áreas Monetarias Óptimas sobre cómo debería operar la política fiscal en ella, si bien es cierto que los autores de dicha teoría no consideran propiamente a la UEM como un área monetaria óptima. A

continuación señalaremos los principales elementos que caracterizan la unión monetaria de la UE. Y por último, analizaremos las principales cuestiones que lideran el debate de la disciplina presupuestaria dentro de la unión monetaria de la UEM.

2.2.1 La política fiscal y la Teoría de las Áreas Monetarias Óptimas

El pionero en tratar dicha teoría fue Mundell quien, en 1961, publicó un artículo titulado “*A theory of optimum currency areas*” en el que concibió un área monetaria óptima como una región, no necesariamente unida por fronteras nacionales, en la cual resulta óptimo tener una moneda única y una única política monetaria. Estableció como requisito teórico principal de dicha unión monetaria la total o muy elevada movilidad de los factores productivos, capital, trabajo y tecnología. Las principales ventajas que reconocía en este tipo de uniones se refieren a una mayor transparencia de los precios, menores costes de transacción, menor incertidumbre para los inversores y mayor competencia. Además, consideraba que una política monetaria única ejecutada por un banco central independiente era fundamental para aumentar la estabilidad de los precios, si bien es cierto que dicha política monetaria única supone el coste, a nivel nacional, de perder la capacidad de mantener los tipos de interés y la política cambiaria para hacer frente a las perturbaciones asimétricas (es decir, aquellas en las que se requiere que la respuesta óptima de la política económica sea diferente en cada país que sufre la perturbación). Por último, señalaba que la pérdida de estos mecanismos se compensa con los efectos que, ante ese tipo de choques, se consiguen de la movilidad del trabajo y los precios y la flexibilidad de los salarios junto con el establecimiento de un mecanismo para transferir automáticamente recursos presupuestarios entre los miembros de la unión.

En la misma década de los años sesenta, el análisis de Mundell fue complementado con los trabajos de Mckinnon (1963) y Kenen (1969). Con la creación de la Unión Monetaria de la UE esta teoría ha vuelto a ser objeto de estudio. De manera que volvemos a encontrar aportaciones tales como la de De Grauwe (2005, págs. 220-230) quien, basándose en los planteamientos de Kenen (1969), resume en dos puntos las implicaciones que para la política fiscal se derivan de la teoría de las áreas monetarias óptimas en el caso concreto de la Unión Europea.

La primera se refiere a la conveniencia de centralizar parte de los presupuestos nacionales a nivel europeo. De esta forma, con un presupuesto centralizado o común, los países miembros podrían recibir transferencias automáticas que les permitiesen afrontar las sacudidas de los posibles choques (“*shocks*”) asimétricos.

En segundo lugar, si la centralización de los presupuestos públicos nacionales no fuera posible (como es el caso del contexto de la UEM, en el que el presupuesto comunitario permanece limitado en prácticamente un 1 por ciento del PIB, con lo que no puede utilizarse como un instrumento real de política macroeconómica), las políticas fiscales nacionales deberían disfrutar de cierta flexibilidad en su ejecución. De acuerdo con la lógica de la Teoría de las Áreas Monetarias Óptimas, dado que los países que forman parte de esa unión pierden el tipo de cambio y la política monetaria como instrumentos de política económica, y no existiendo un presupuesto centralizado que distribuya automáticamente la renta, como se indicaba en la primera conclusión, dichos países se quedan prácticamente sin instrumentos a su disposición para absorber los efectos de los choques

(“*shocks*”) negativos (esta pérdida sería incluso más importante si las perturbaciones fueran permanentes). En este sentido, la política fiscal se convierte en la principal herramienta de política económica con la que pueden contar las autoridades nacionales (aparte de las políticas de oferta).

Hay que añadir a estas conclusiones un argumento adicional que afecta al diseño de las políticas fiscales de la UEM. El propio Mundell ha señalado, en ocasiones posteriores a sus primeros planteamientos que, si bien apoya la UEM, reconoce que la zona euro no constituye en realidad un área monetaria óptima. Existe un amplio consenso en cuanto a la falta de movilidad de los factores y la falta de flexibilidad de los salarios que se registra en Europa³⁶. Por ello cuando la región que integra la unión monetaria no cumple completamente el requisito teórico principal en el sentido que definía Mundell y ante la pérdida de la política monetaria independiente surge, de manera importante, la política fiscal como instrumento estabilizador de la economía ante perturbaciones de tipo regional.

El problema que se deriva de este análisis es que la recomendación que se deduce para los gobiernos de una unión monetaria del tipo de la instaurada en la UEM, consiste en que éstos pueden utilizar los déficit presupuestarios como instrumentos de política económica para absorber las perturbaciones asimétricas y que por lo tanto, la política fiscal puede gozar de una cierta autonomía en su funcionamiento. Esta solución puede entrar en colisión con otros argumentos tales como los que comentaremos a continuación,

³⁶ Ver por ejemplo, Comisión de las Comunidades Europeas (1990, pp. 136-177) o Goodhart (1992, pág. 116).

después de describir brevemente las principales características de la unión monetaria establecida en la Unión Europea.

2.2.2 Principales características de la Unión Monetaria de la UE

Una unión monetaria es una forma de integración económica, superior a la que supone un “mercado común”, en la que la política monetaria y cambiaria de los países que la componen es gestionada de forma tal que se persiguen unos objetivos económicos comunes a dichos países. En el caso de la Comunidad Europea, esta integración supuso una total liberalización de los movimientos de capital, la integración de las funciones de los bancos centrales nacionales y de los mercados financieros de los países integrantes, la eliminación de los márgenes de fluctuación mediante la fijación irrevocable de los tipos de cambio, así como la creación de una moneda única para la unión.

El diseño concreto de la UEM, tal como quedó establecido en el Tratado de Maastricht (el cual se describe en el siguiente capítulo), constituye un caso único de área monetaria (Buti & van den Noord, 2004, pág. 6) que transfiere al ámbito comunitario la competencia en materia de política monetaria, mientras que las responsabilidades de las políticas fiscales y otras políticas económicas recaen, en la mayor parte de los casos, en las autoridades nacionales. En dicho tratado se estableció, asimismo, un reparto claro de responsabilidades basado en un conjunto de objetivos comunes y principios orientadores de la ejecución de las políticas económicas europeas. Fundamentalmente, todo este modelo de política económica se fijó como objetivos prioritarios el crecimiento económico, la creación de empleo y la convergencia real y para su consecución se

estableció la necesidad de alcanzar estabilidad en los precios y sostenibilidad en las finanzas públicas.

En lo relativo a la política monetaria, se creó un Banco Central independiente, encargado de ejecutar dicha política y cuyo objetivo principal es mantener la estabilidad de precios, mencionada anteriormente, en el entorno comunitario. La razón de este objetivo es, como indica el Banco Central Europeo (1999, pág. 52), la consideración de que dicha estabilidad estimula el buen funcionamiento del mecanismo de determinación de los precios relativos, favorece la eficiencia en la asignación de los recursos, reduce la incertidumbre, así como las expectativas de inflación.

Por su parte, las políticas fiscales permanecen bajo la soberanía de las naciones que componen la unión. Sin embargo se produce una doble interrelación entre las políticas fiscales nacionales mencionadas y la política monetaria de la unión. Por un lado, las decisiones de política fiscal afectan a variables como la inflación y los tipos de interés, pertenecientes al ámbito de los objetivos de la política monetaria, pudiendo colaborar o entorpecer en el alcance de dichos objetivos. Y a su vez, las citadas variables (inflación y tipos de interés) afectan a los ingresos impositivos y al gasto público, de manera que la política monetaria única del Banco Central, comprometida con la estabilidad de precios, puede tener importantes implicaciones en la política fiscal (Banco Central Europeo, 2003d, págs. 37-52 y Buti & van den Noord, 2004, pág. 7).

Una vez descritos los rasgos más importantes de la Unión Económica y Monetaria, continuamos nuestro análisis, con las principales cuestiones que

presiden el debate sobre si la unión monetaria de la UE añade o modifica los criterios generales, tratados en el apartado anterior de este capítulo, sobre el establecimiento de normas que controlen el déficit público, enfrentándolas a las conclusiones que para la aplicación de las políticas fiscales en este tipo de integraciones se extraen de la llamada Teoría de las Áreas Monetarias Óptimas.

2.2.3 Debate sobre la disciplina fiscal en una unión monetaria

En primer lugar, la recomendada autonomía o flexibilidad por parte de la Teoría de las Áreas Monetarias Óptimas, para la ejecución, a nivel nacional, de las políticas fiscales, no es compatible con la recomendación de controlar los déficit para evitar los problemas de sostenibilidad de la deuda que se pueden provocar, tal y como mostrábamos en el apartado dedicado al déficit y sostenibilidad de la deuda de este capítulo (apartado 2.1.2), derivados de la relación entre los déficit y el crecimiento de la deuda pública.

En segundo lugar, la autonomía de la política fiscal también es rebatida por los argumentos que plantean la necesidad de establecer normas sobre el tamaño de los déficit públicos dentro de una unión monetaria basados, fundamentalmente, en los llamados efectos “desbordamiento” (“*spillover*”), los cuales se pueden producir a través de dos canales. De Grauwe (2005, págs. 230-232) realiza una clara exposición de los mismos en la cual nos basamos.

Por un lado, un país que pertenece a una unión monetaria y soporta un nivel de deuda pública creciente puede provocar efectos “desbordamiento” (“*spillover*”) negativos sobre el resto de los miembros de la unión. El hecho

de estar recurriendo continuamente a los mercados de capitales de la unión para seguir financiando el déficit presupuestario, provoca un crecimiento en los tipos de interés de la zona. Estos tipos de interés crecientes afectarán directamente a la carga de intereses de la deuda de los demás Estados miembros y, como consecuencia de ello, la financiación de sus déficit será más complicada o bien, si éstos últimos quieren seguir haciendo esfuerzos por mantener estabilizados sus ratios de deuda sobre el PIB, se verán obligados a aplicar políticas fiscales más restrictivas. Estos efectos, al producirse dentro de una unión monetaria en la que existe una única moneda y un mayor grado de integración de los mercados financieros nacionales, serán más intensos que en cualquier otro caso.

El segundo canal se refiere al comportamiento alcista de los tipos de interés que puede ejercer una mayor presión sobre el banco central de la unión, en el sentido de que esta institución se vea inducida a relajar la política monetaria y así atenuar la carga de la deuda pública, lo cual pondría en peligro su independencia.

Como muy bien resumen el Banco Central Europeo (2002a, pág. 34), en relación a esta cuestión: *“Con una unión monetaria, la aparición de elevados déficit y altos niveles de deuda en uno o varios países de la zona del euro puede entrañar costes suplementarios. Podría producirse un aumento de los tipos de interés a largo plazo y de las expectativas de inflación de la zona en su conjunto, lo que daría lugar a externalidades negativas y restaría eficacia a las políticas monetarias orientadas a la estabilidad de precios.”*

No obstante, estos planteamientos basados en los efectos externos negativos que se producen dentro de una unión monetaria han soportado ciertas críticas³⁷, que De Grauwe resumen en dos cuestiones principales. Una de ellas se refiere al supuesto que se hace sobre el funcionamiento de los mercados de capitales y la otra se refiere a las dificultades del cumplimiento de la normas de disciplina presupuestaria.

La primera de las críticas señaladas se basa en que, en el argumento de los efectos “desbordamiento” negativos, tal como se planteó anteriormente, se encuentra implícito el supuesto de que los mercados de capitales no funcionan eficientemente. Los autores que plantean esta crítica defienden que, si los mercados fueran eficientes, éstos adjudicarían una prima de riesgo a la deuda del país que de manera indisciplinada ha dejado crecer su deuda y el tipo de interés aumentaría únicamente para este último y no para toda la zona, con lo que no se producirían los efectos negativos externos.

Sin embargo, también se contempla la posibilidad de que, aunque los mercados funcionaran eficientemente, los agentes percibieran que ante la posibilidad de una crisis de deuda en un determinado país, el resto de estados miembros puedan acudir en su ayuda con el fin de evitar una posible quiebra general. En este caso, la percepción anticipada de la posibilidad de esta ayuda, disminuye la prima de riesgo de la deuda del país

³⁷ Algunos de los autores que han presentado críticas al establecimiento de las normas de disciplina presupuestaria son Van der Ploeg (1991, págs. 136-164), Wyplosz (1991, págs. 165-184) y Von Hagen y Eichengreen (1996), entre otros. Estas críticas abarcan diversas cuestiones tales como la no consideración de los efectos externos internacionales como un fallo de mercado, la no consideración de los déficit como medida adecuada del impacto de la política fiscal sobre la demanda u oferta agregadas ni como un índice de “*crowding-out*” financiero”, el rechazo a normas que sólo consideren los déficit presupuestarios y no tengan en cuenta los niveles de inversión y gasto público o la consideración de que unas normas presupuestarias vinculantes pueden obligar a los países miembros a aplicar políticas que les resulten subóptimas.

con problemas de insolvencia y, por tanto, los mercados de capitales fallarían a la hora de determinar el precio correcto de dicho riesgo.

La manera de evitar esta situación, según los críticos, sería que los países miembros de la unión monetaria declarasen que nunca ayudarán a los demás Estados en una situación como la descrita anteriormente (este supuesto está contemplado en el Tratado de Maastricht, artículo 103, como tendremos ocasión de comprobar en el siguiente capítulo). Esta declaración podría resolver, según los críticos de las normas de disciplina presupuestaria, el problema dependiendo de cual fuera la credibilidad de la declaración.

La segunda crítica está basada en la experiencia sobre el cumplimiento de reglas o normas de política fiscal previamente establecidas en otras uniones monetarias. De Grauwe recuerda el ejemplo de la Ley Gramm-Rudman en Estados Unidos que, en 1986, establecía unos objetivos explícitos para los déficit presupuestarios de los Estados Federales. El problema surge cuando se comprueba que es relativamente fácil que las administraciones nacionales encuentren caminos alternativos, en su propio interés (por ejemplo, las llamadas técnicas “extra-presupuestarias” o contabilidad creativa aludida en el apartado anterior), para sortear las restricciones fiscales.

A las cuestiones planteadas anteriormente sobre la autonomía de las políticas fiscales nacionales recomendada por la Teoría de las Áreas Monetarias Óptimas y la necesidad de disciplina como forma de aliviar los problemas de los efectos “desbordamiento”, junto con sus críticas, hay que añadir el análisis de otras tres cuestiones más. En primer lugar, el debate

sobre si las uniones monetarias, en sí mismas, generan o no incentivos en los gobiernos de los estados miembros para aplicar políticas fiscales más disciplinadas. En segundo lugar, la cuestión de si existe o no un mayor riesgo de impago y rescate en una unión monetaria y por último, la necesidad de coordinación de las políticas fiscales nacionales dentro de una unión monetaria.

Siguiendo, de nuevo, a De Grauwe (2005, págs. 232-238), resumimos a continuación los principales argumentos relativos a las citadas cuestiones.

- **La disciplina fiscal en una unión monetaria**

El primero de los puntos sobre los que existe debate dentro de las uniones monetarias se refiere a si dichos tipos de uniones incrementan o no la disciplina fiscal de los gobiernos nacionales. Y, como sintetiza De Grauwe, existen básicamente dos argumentos que actúan en sentido contrario, en relación a esta cuestión.

Por un lado, encontramos abundantes referencias internacionales y nacionales (ver por ejemplo, Beetsma y Uhlig (1999), Beetsma y Lans Bovenberg (2001), Buti y Guidice (2002) o Peñalosa (2004)), que apoyan la idea de que las propias características de una unión monetaria hacen necesario establecer normas de disciplina presupuestaria. Fundamentalmente esta idea se basa en el hecho, ya mencionado anteriormente, de que en una unión monetaria parece producirse una penalización, por parte del mercado, en forma de primas de riesgo, más moderada que la que se establecería fuera de una unión monetaria cuando un país ejerce una política fiscal demasiado deficitaria y con elevado endeudamiento. Este comportamiento de los mercados no incentiva, por lo

tanto, el comportamiento disciplinado de los países miembros a la hora de ejecutar sus políticas fiscales y de ahí surge la conveniencia del establecimiento de normas o reglas que corrijan los desincentivos que provoca el mercado.

El Banco Central Europeo en su Boletín Mensual de enero de 2004 (2004b, pág. 48) apoya este argumento cuando explica que con la desaparición del riesgo del tipo de cambio, el papel sancionador de los mercados financieros, que se reflejaría en las primas que recogen el riesgo de que se devalúe la moneda del país que experimenta elevados niveles de déficit y deuda públicos, se reduce. Además, a esto hay que añadir que los diferenciales de rendimiento de la deuda pública que reflejan el riesgo de impago de la misma, se recogerán de forma más lenta y parcial, como consecuencia de los mercados financieros más globalizados en los que opera un país miembro de una unión monetaria. El reflejo del riesgo de impago en los correspondientes rendimientos dependerá de la existencia o no de la posibilidad de rescate, pero el Banco Central Europeo, señala que, incluso habiendo establecido la cláusula de no corresponsabilidad, como se ha hecho en el Tratado de Maastricht (artículo 103), es posible que los mercados no consigan reflejar correctamente los diferenciales de rendimientos pues ello dependerá fundamentalmente del grado de credibilidad de la citada norma.

Unos meses antes, en noviembre de 2003, el Banco Central Europeo, también en su Boletín Mensual (2003a, págs. 23-24) publicaba datos sobre la evolución reciente de los diferenciales entre los rendimientos de la deuda pública de la zona del euro que reflejan, tal como se indica en el texto, que los *“inversores en los mercados de deuda parecen recompensar – aunque*

de forma moderada – a los países de la zona del euro que han aplicado políticas fiscales más prudentes, ofreciéndoles mejores condiciones de financiación”.

Por otro lado, decíamos que aparece otro argumento que, contrariamente al anterior, plantea que la propia configuración de una unión monetaria reduce el incentivo a que los Estados miembros tengan déficit excesivos. Esta idea se basa en que el hecho de formar parte de una unión monetaria disminuye la capacidad de financiación de los déficit pues desaparece una de las posibles formas de financiación, la financiación monetaria. Como consecuencia de ello, los gobiernos de dichos estados se enfrentan a una restricción presupuestaria más rígida que los países que no pertenecen a una unión monetaria, si bien es cierto que en el caso concreto de la UEM, los ingresos de los gobiernos a través de la creación de dinero han sido, tradicionalmente, de poca importancia (Comisión de las Comunidades Europeas, 1990, pág. 23).

- **El riesgo de impago o rescate en una unión monetaria**

En este caso nos referimos a la cuestión sobre si en una unión monetaria el riesgo de impago de la deuda pública puede ser mayor que si aquella no existiera. Como explica De Grauwe (2005, págs. 235-238) existen dos formas en las que una nación puede acabar provocando una situación de impago de su deuda: a) el impago de los intereses de la deuda pública³⁸ y b) el impago implícito de la deuda creando inflación inesperada lo cual disminuye el valor real de la deuda. Esta segunda posibilidad quedaría

³⁸ En el caso de España esta situación está prohibida por el artículo 135.2 de la Constitución.

fuera del ámbito de la Unión Monetaria Europea puesto que se estableció una política monetaria única gestionada de forma independiente por el Banco Central Europeo. Como consecuencia de ello, explica De Grauwe, el nivel de endeudamiento de alguno de los miembros de la UEM es tan elevado que, ante la ausencia de la segunda posibilidad de impago, crecerá el riesgo de no poder hacer frente al servicio de la deuda.

Sin embargo, los datos analizados sobre los diferenciales de tipos de interés de títulos de deuda pública a largo plazo entre los países de la Unión y Alemania, antes y después de la puesta en marcha de la UEM, no parecen evidenciar, según muestra De Grauwe, que los mercados hayan tenido en cuenta que dentro de una unión monetaria los estados miembros tienden a emitir más deuda y así incrementar el riesgo de impago de la misma.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que en una unión monetaria, dado que la integración financiera es muy importante, será muy fácil que los títulos emitidos por los distintos gobiernos sean ampliamente difundidos entre los restantes Estados. Esta mayor difusión de los títulos facilita la repercusión, entre todos los estados pertenecientes a la Unión, de los problemas del impago de la deuda que se pudiera dar en uno de ellos. Por ello, se puede argumentar que será más probable, en una unión monetaria, que los demás gobiernos defiendan la posibilidad de ayudar al país que experimenta la crisis, lo cual afecta directa y negativamente a la credibilidad de la cláusula de rescate o de no corresponsabilidad del Tratado, aludida anteriormente.

- **La necesidad de coordinación de las políticas fiscales dentro de una unión monetaria**

Por último, otra de las cuestiones que ha estado presente en los debates sobre el diseño de las políticas fiscales en la UEM, como ejemplo concreto de unión monetaria, es la necesidad de la coordinación de las mismas.

El concepto de coordinación de políticas económicas, en general, se refiere a todas aquellas prácticas que llevan a cabo diferentes países para conseguir una aproximación entre sus políticas económicas. Esta coordinación puede tener distintos grados de intensidad y, por tanto, distintas formas de plantearla: desde el simple intercambio de información, hasta la total cesión de competencias en materia de política económica a una entidad supranacional como sería el caso de la política monetaria común de la UEM (Hernández García & Garzón Morales, 2000, pág. 13).

La principal justificación teórica para la existencia de estos procesos de coordinación se encuentra en la actual y creciente interdependencia que experimentan las distintas economías, la cual hace cada vez más conveniente que cada nación sea consciente de que, tanto sus decisiones de política económica afectarán a los países de su entorno, como que la eficacia sus propias políticas económicas se verá afectada por las de los demás estados. Es por ello que la finalidad habitual de los procesos de coordinación entre varios gobiernos sea la de *“internalizar esta interdependencia en las funciones objetivo de los distintos países para alcanzar una situación Pareto-superior a la no coordinada, en la que todos salgan beneficiados (estrictamente, en la que al menos uno salga beneficiado sin que el resto se vea perjudicado)”* (Hernández García & Garzón Morales, 2000, pág. 14).

El principal problema con el que se encuentran, en la práctica, los distintos programas de coordinación de políticas económicas se refiere a las dificultades para hacer cumplir los acuerdos, pues es muy fácil que se produzcan situaciones en las que los intereses particulares entren en conflicto con los colectivos o que se produzcan los comportamientos “*free-riders*” por parte de alguno de los agentes.

Todo lo señalado hasta ahora en relación a la coordinación de las políticas económicas entre distintos gobiernos es plenamente aplicable al entorno de una unión monetaria y más concretamente a la Europea en la que tiene lugar, como indicábamos al principio, el mayor grado de coordinación posible cuando se ha optado por una política monetaria común gestionada por una institución independiente. Por lo que se refiere a las políticas fiscales de los Estados miembros que pertenecen a la UE, también surge la necesidad de la coordinación entre las mismas. El argumento a favor de esta necesidad de coordinación entre las citadas políticas fiscales se basa en la existencia de la interdependencia de las mismas y las externalidades que generan, provocadas por el incremento de la integración de los mercados de bienes y de capitales, la propia política monetaria común y los tipos de cambio común frente al resto del mundo.

No obstante, también hay que matizar este planteamiento sobre la necesidad de la coordinación de las políticas fiscales nacionales europeas pues, como ya mencionábamos al referirnos a la Teoría de las Zonas o Áreas Monetarias Óptimas y dada la alta probabilidad de que los países miembros puedan sufrir perturbaciones de tipo regional o asimétrico, más o menos permanentes, se debería combinar un cierto grado de coordinación

con una adecuada flexibilidad o autonomía en la gestión de las políticas fiscales a nivel estatal para poder hacer frente a esas perturbaciones.

Terminamos este apartado resumiendo el conjunto de los diversos planteamientos que hemos presentado y que apoyan, en su gran mayoría, el establecimiento de algún tipo de control sobre los niveles de déficit públicos de los países que pertenecen a una unión monetaria, utilizando las ideas de González-Páramo (2005b). En primer lugar, es importante tener en cuenta que la UEM se ha creado en un entorno de pensamiento que ha alcanzado un elevado consenso en cuanto a que la estabilidad macroeconómica se debe asentar en dos pilares: una política monetaria independiente orientada a la estabilidad de precios y unas políticas fiscales coordinadas y sostenibles, basadas en la observancia de unas reglas racionales y simple. En este sentido, la justificación de unas reglas fiscales de este tipo en una unión monetaria se basa principalmente en dos cuestiones³⁹:

- La primera de ellas consiste en evitar que la política monetaria de la Unión se vea afectada por la existencia de niveles de déficit y deuda pública excesivos que pueden generar tensiones inflacionistas y socavar la confianza en una política monetaria orientada a la estabilidad. En este sentido, es conveniente recordar la expresión de la restricción presupuestaria del gobierno suponiendo que el sector público perdura infinitos períodos y que la deuda pública no se hace explosiva y al final se devuelve, como veíamos en el apartado 2.1.4.

³⁹ Además de una tercera que se refiere a que dichas normas son necesarias y adecuadas para corregir el “sesgo deficitario” que muestran las políticas presupuestarias independientemente de pertenecer o no a una unión monetaria.

$$B_0 + \sum_{t=1}^{\infty} \frac{1}{(1+r)^{t-1}} \frac{G_t - T_t}{P_t} = \sum_{t=1}^{\infty} \frac{1}{(1+r)^{t-1}} \frac{(H_t - H_{t-1})}{P_t} \quad - 20 -$$

Dicha expresión nos permite afirmar que todo déficit primario mantenido a largo plazo acaba teniendo que ser financiado con dinero, por lo que será inflacionista.

- La segunda cuestión se refiere a permitir que se ejercite la función estabilizadora de la política fiscal, dado que ésta adquiere un mayor relieve dentro de una unión monetaria en la que ya no se puede hacer frente a las perturbaciones asimétricas de los estados miembros mediante una política monetaria aplicable al conjunto de la zona. Será preferible en este sentido, que la aludida estabilización se realice a través de los estabilizadores automáticos y para ello es necesario contar con unas cuentas públicas suficientemente saneadas como para disponer del margen de maniobra suficiente que permita llevar a cabo la estabilización.

2.3 ¿CÓMO ESTABLECER LOS MECANISMOS DE DISCIPLINA FISCAL? – LAS REGLAS FISCALES

Después de haber comprobado en la abundante literatura académica que existen múltiples argumentos, tanto en el ámbito general como en el concreto de una unión monetaria, que nos permiten justificar la necesidad de introducir algún tipo de mecanismo que ayude a los gobiernos a

controlar sus políticas fiscales para evitar la falta de consolidación fiscal que se viene sufriendo, con los problemas económicos que de ello se pueden derivar, corresponde, a continuación, debatir sobre la forma en que debe introducirse ese control en la política fiscal.

Como ya hemos mencionado en diversas ocasiones a lo largo de este trabajo, en los últimos veinte años se ha gestado un amplio consenso en cuanto a la conveniencia de establecer reglas de disciplina fiscal como método para controlar los niveles de déficit de los sectores públicos y así ayudar a alcanzar la necesaria estabilidad macroeconómica. Por ello, en este apartado, pretendemos definir más precisamente qué se entiende, en el ámbito académico, por regla fiscal, qué tipos de reglas fiscales existen y se han llevado a la práctica y cómo deberían ser las mismas para que de ellas se puedan obtener los resultados más óptimos posibles.

2.3.1 ¿Qué es una regla fiscal?

Buchanan advertía en 1997 que durante mucho tiempo las reglas fiscales ya existieron, aunque no fueran escritas. Las reglas fiscales, en un principio, tomaron la forma de una serie de actitudes que se consideraba que debían guiar la actuación de los gobiernos a la hora de gestionar las políticas fiscales. Dichas actitudes estaban basadas en la aceptación de los principios clásicos de las finanzas públicas (comentados en el capítulo 1 de este trabajo) y no era necesario que dichas reglas estuvieran plasmadas, ni en leyes, ni en constituciones. En los años cincuenta y sesenta la política fiscal abandonó los principios de prudencia clásicos, aludidos anteriormente, y se convirtió en una importante herramienta de gestión de demanda de acuerdo con el modelo económico de Keynes en el que no había espacio para la disciplina fiscal tal como hoy la entendemos. En las últimas décadas, sin

embargo, se ha producido una pérdida palpable de confianza en cuanto a la capacidad de estabilización económica que tiene la política fiscal y eso ha llevado a un nuevo cambio en el pensamiento económico en torno a la cuestión del déficit público que ha estado acompañado por el establecimiento, en muchos países, de reglas fiscales que limitan la actuación de la política fiscal con el objetivo de aumentar la disciplina en la gestión presupuestaria e intentar reducir los déficit públicos para alcanzar y mantener la consolidación en las cuentas públicas.

Una definición en el sentido amplio de lo que se entiende por regla o normal fiscal podemos extraerla de la descripción que hacen Alesina y Perotti (1996, pág. 401) de lo que ellos llaman “*instituciones presupuestarias*”. Concretamente estos autores explican que las instituciones presupuestarias son “*el conjunto de normas y regulaciones con las que se elabora, aprueba y ejecuta un presupuesto*”.

Kopits y Symansky (1998, pág. 2) nos proporcionan, en un trabajo dedicado monográficamente a las reglas fiscales, una definición más estricta de la regla fiscal explicando que dichas reglas consisten en establecer restricciones permanentes (o duraderas) sobre la política fiscal expresándolas a través de indicadores fiscales, tales como el déficit fiscal, el nivel de deuda, el gasto público o algún componente del mismo, como casos más habituales.

En esta definición se aprecian dos características fundamentales que, según estos autores, deben aparecer en una regla fiscal. Por un lado, la permanencia en el tiempo de la norma, de manera que se trate de medidas que vinculen no solo al gobierno que se encuentre en el poder en el

momento del establecimiento de la misma, sino que debe obligar a cualquier gobierno que se encuentre el poder en cada momento del tiempo. La otra característica reflejada en la definición enunciada se refiere a que la regla debe afectar a un indicador concreto, lo cual le permite evitar la ambigüedad en su interpretación y valoración.

Dado del ámbito europeo en el que queda enmarcado este trabajo, es interesante completar la definición de las reglas fiscales con la visión que, sobre esta cuestión tiene el Banco Central Europeo (2001, pág. 43). Según esta institución europea las reglas y procedimientos son, en general, todas aquellas restricciones que, de forma legal, se establecen para incentivar a los agentes económicos, públicos y privados, a consumir, ahorrar, invertir, trabajar e innovar. Concretamente, en el caso de las reglas de carácter fiscal, serán normas que estén dirigidas hacia el objetivo del crecimiento y la estabilidad económica. Para ello es necesario que establezcan mecanismos que permitan garantizar la disciplina presupuestaria y la sostenibilidad de las finanzas públicas y fomentar la eficiencia del sector público y la previsibilidad de las políticas fiscales.

2.3.2 Tipo de reglas fiscales

En cuanto a los tipos de reglas fiscales que nos podemos encontrar, podemos realizar una clasificación en la que unificamos las definiciones comentadas anteriormente (Cuadro - 3 -). Atendiendo a dichas definiciones, se puede hablar de dos grandes grupos de reglas fiscales: las reglas de procedimiento y las reglas cuantitativas o numéricas. En el primer caso, las reglas de procedimiento, consisten en un conjunto de normas dirigidas a establecer un comportamiento fiscal responsable de los agentes económicos que participan en el proceso presupuestario en cada una de sus fases (desde

la presentación a la ejecución). En este grupo de reglas, Alesina y Perotti (1996, págs. 402-403) indican que son fundamentales los procedimientos de votación que establecen qué agentes tienen más influencia en el documento presupuestario final, así como las normas que garanticen prácticas “transparentes” en la elaboración del mismo.

Cuadro - 3 – Tipos de reglas fiscales

Tipo de límite	Reglas de procedimiento	Establecen cómo llevar a cabo el proceso presupuestario (fases)	Formulación de propuestas de presupuesto al ejecutivo
			Presentación y aprobación del presupuesto en la cámara legislativa
			Ejecución del presupuesto
	Reglas cuantitativas o numéricas	Especifican algún límite cuantitativo sobre el indicador fiscal elegido	Regla sobre el déficit
			Regla sobre el nivel de deuda
			Regla sobre el gasto

Fuente: Alesina & Perotti, *Fiscal discipline and the budget process, 1996*⁴⁰, García Serrador, 2004 y elaboración propia.

El segundo grupo de reglas son las llamadas reglas cuantitativas o numéricas, en las que la norma toma la forma de un objetivo numérico. En este caso se impone una restricción a la política presupuestaria mediante el establecimiento de un límite superior sobre una determinada variable fiscal (como el gasto, la deuda o el déficit público, por ejemplo). La capacidad de este tipo de normas para alcanzar el objetivo de la disciplina fiscal dependerá de diversos factores entre los que podemos señalar cuál sea el indicador de referencia elegido, el grado de control efectivo que el

⁴⁰ Posteriormente, Buti y Guidice (2002, págs. 824-825) o Buti, Eijffinger y Franco (2003, págs. 2-3), entre otros, plantean clasificaciones similares.

gobierno tenga sobre dicho indicador o el valor concreto del límite superior establecido.

Este tipo de reglas tienen como principales ventajas, frente a las anteriores, el hecho de que resultan ser más comprensibles tanto por parte del público, por parte de los políticos que las tienen que aplicar, como en el momento de su evaluación. Además, tienen la facilidad de poder implementarse rápidamente. Sin embargo, también se les han atribuido dos críticas primordiales: por un lado el inconveniente de que, al ser más estrictas, adolecen de la flexibilidad necesaria para poder hacer frente a circunstancias económicas cambiantes y por otro, que introducen incentivos a realizar prácticas de lo que se llama “*contabilidad creativa*”, como forma de evitar el incumplimiento del objetivo concreto que establezca la norma. Este tipo de prácticas son negativas porque provocan una pérdida de información sobre la situación presupuestaria real y hacen que disminuya la credibilidad de los compromisos de los gobiernos con la disciplina fiscal (Buti & Guidice, 2002).

Como indicábamos en el Cuadro - 3 -, dentro de este segundo grupo de reglas fiscales, a su vez, por demos distinguir, dependiendo del indicador fiscal concreto, entre reglas sobre el déficit, sobre el nivel de deuda o sobre el gasto público⁴¹.

⁴¹ También podrían plantearse las reglas fiscales sobre los ingresos públicos, pero éstas son mucho menos tratadas en la literatura académica y además están ligadas a la polémica sobre los límites de la presión y el esfuerzo fiscal. En cualquier caso podríamos plantear como reglas de este tipo el establecimiento de un nivel determinado de ingresos o ratio impositivo sobre el PIB o un nivel impositivo nominal. Estas normas suelen utilizarse para controlar la carga impositiva que se soporta o el tamaño del sector público. Su principal problema es de carácter operativo pues la fluctuación de los ingresos públicos es fácilmente asignable a causas no controladas por el gobierno.

En el Cuadro - 4 - resumimos las principales ventajas e inconvenientes de estos tipos de normas basándonos en el trabajo de García Serrador (2004).

En cuanto a la puesta en práctica de estas normas o reglas fiscales, la experiencia ha sido variada y ha proporcionado resultados diversos en cuanto al objetivo que persiguen de afianzar la disciplina fiscal en la ejecución presupuestaria. Se han realizado distintos estudios sobre la evidencia empírica de esta cuestión. En este trabajo citamos como ejemplos el estudio de Von Hagen y Harden (1994) que realizan un análisis sobre el establecimiento de este tipo de normas que intentan controlar el gasto y los déficit públicos excesivos en Europa; el que presentó Kopits (2001) en el cual realiza un repaso de la evolución de las reglas fiscales aplicadas establecidas desde la segunda Guerra Mundial; y el que realiza la OCDE (2002) en el que analiza la contribución de las reglas fiscales a la sostenibilidad fiscal⁴².

Como decíamos, la experiencia práctica de estas reglas ha proporcionado resultados contradictorios. En algunos casos se han conseguido éxitos importantes en la consolidación de las cuentas públicas y en promover comportamiento prudente de los responsables de la política fiscal, mientras que en otros casos los resultados no han sido significativos.

⁴² En las páginas 132-134 del documento de la OCDE (2002) se presenta una tabla que resume las principales normas de disciplina fiscal establecidas, tanto a nivel nacional, como de grupos de estados, que se han establecido desde los años noventa.

Cuadro - 4 – Ventajas e inconvenientes de las principales reglas fiscales numéricas

Reglas sobre el déficit	
Ventajas	Fáciles de aplicar y explicar a los agentes económicos
Inconvenientes	No corrige las tendencias crecientes del gasto público
	Falta de flexibilidad que puede impedir el uso de la política fiscal con fines estabilizadores (tendencia a ser procíclicas) ⁴³
	Riesgo de utilización de la " <i>contabilidad creativa</i> " y otras prácticas que disminuyen la transparencia
Reglas sobre el nivel de deuda	
Ventajas	Puede ser adecuada para responder al problema de la sostenibilidad de las cuentas del sector público
Inconvenientes	Dificultad de determinar el nivel óptimo de deuda.
	Puede resultar una restricción débil sobre los niveles de déficit público.
	Dificultad en la elección del indicador concreto (deuda bruta frente a deuda neta).
Reglas sobre el nivel de gasto	
Ventajas	Atacan el problema de la tendencia deficitaria en su origen
	Frenan el crecimiento del gasto público en períodos expansivos
	Es fácil determinar las responsabilidades del gobierno
	Son fáciles de aplicar y pueden conseguir disciplina permitiendo el funcionamiento de los estabilizadores automáticos
Inconvenientes	Pueden no evitar los problemas de los déficit excesivos pues éstos también dependen del volumen de ingresos públicos

Fuente: García Serrador, 2004 y elaboración propia.

2.3.3 Características de la “regla fiscal ideal”

Una herramienta muy importante a la hora de evaluar una norma o conjunto de normas, de disciplina fiscal, tal como se pretende en esta tesis, surge de la publicación de los autores Kopits y Symansky (1998), ya citada

⁴³ Este problema puede aliviarse aplicando límites sobre la variable déficit público a lo largo del ciclo económico en vez de límites anuales como es el caso del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, por ejemplo.

anteriormente. Estos autores establecieron una serie de características, que hoy en día se conocen como el “*criterio Kopits-Symansky (K-S)*”, que permiten definir qué se entiende por una “regla fiscal ideal”.

A continuación presentamos los aludidos criterios:

- 1) Una regla fiscal debe estar bien definida en lo que se refiere a las tres cuestiones siguientes: cuál es el indicador que pretende controlar, cuál es su alcance institucional y qué cláusulas de escape se establecen para evitar ambigüedades que den lugar a una aplicación ineficaz de la misma.
- 2) Una característica esencial en las reglas fiscales es la transparencia que establezca en las operaciones que realicen las autoridades públicas. Dicha transparencia debe afectar tanto a la contabilidad, como a las predicciones, como a los acuerdos institucionales que realicen las distintas autoridades.
- 3) El tercer criterio o característica que debe cumplir una “regla ideal” es la simplicidad pues de esta manera se puede conseguir el interés de las autoridades y del público, en general, en su aplicación.
- 4) Además las reglas fiscales deben ser flexibles para poder reaccionar ante las perturbaciones exógenas que quedan fuera del control de las autoridades económicas.
- 5) En quinto lugar se establece la necesidad de que la regla se adecue a los objetivos de política económica especificados por las autoridades.
- 6) Una regla fiscal ideal debe ser ejecutable. Es decir que la regla o norma fiscal, o el conjunto de normas, deben recogerse en algún código legal o constitucional que establezca las cuestiones relativas a la vigilancia del cumplimiento de la misma e, incluso, las posibles sanciones que se deban imponer en caso de incumplimiento.

- 7) Como séptima característica se establece la necesidad de que las reglas fiscales sean consistentes, tanto internamente, cuando se trate de todo un conjunto de normas de disciplina fiscal, como externamente con el resto de políticas y reglas macroeconómicas ya establecidas.
- 8) Por último, estos autores, consideran necesario para continuación en el tiempo de la norma, que esté apoyada por políticas eficientes y que, por tanto, pueda ser considerada como un “*catalizador de todas las reformas fiscales estructurales necesarias para asegurar la sostenibilidad*” (Kopits & Symansky, 1998, págs. 18-20).

Estos autores ya reconocieron en su momento que los ocho criterios presentados son muy difíciles de cumplirse, al mismo tiempo, en las reglas fiscales. Lo que ocurre, en realidad, es que se produce un cierto intercambio entre algunos de dichos criterios, de manera que habrá que sacrificar la intensidad de algunos para conseguir mayor presencia de otros, en función de la situación y objetivos concretos que se persigan. En este sentido Buti, Eijffinger y Franco (2003, págs. 4-7), por ejemplo, cuando utilizan el “*criterio Kopits-Symansky*” para evaluar el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, manifiestan su preferencia hacia la característica de la transparencia frente a la flexibilidad o la característica de la posibilidad de ejecución de la norma frente a la simplicidad.

Por último, para terminar este análisis, y basándonos en el trabajo de Creel (2003) en el que evalúa los criterios de Kopits y Symansky, es interesante comentar que las citadas propiedades contienen una mezcla de conceptos políticos y económicos. Es decir, que mientras que los criterios 1, 2, 3 y 6 son características más políticas que económicas, los criterios 4, 5, 7 y 8 son más económicos que políticos. De manera que esta cuestión, añadida a

la citada imposibilidad del cumplimiento global de las mismas, hace que el diseño de una regla, o conjunto de reglas fiscales, tenga un importante componente político.

2.4 EL PROBLEMA DE LA VARIABLE DE DÉFICIT PÚBLICO EN UN MECANISMO DE DISCIPLINA FISCAL

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento que estamos pretendiendo estudiar puede ser considerado, por lo que acabamos de ver en el apartado anterior, como la regla fiscal que se ha implantado en el ámbito de la UE para intentar disciplinar las políticas fiscales de los Estados miembros que la componen. Dicha norma, como podremos comprobar en el siguiente capítulo, pivota sobre una regla numérica establecida sobre el déficit público, lo cual nos lleva a tener que plantearnos cuales son los posibles problemas de utilizar dicha variable en un mecanismo de disciplina fiscal. Este es precisamente el objetivo de este nuevo apartado.

Según indica el diccionario de la Real Academia Española, la palabra déficit viene del latín, *deficere* que significa faltar. Una de las acepciones que figuran para la palabra déficit es: “*Falta o escasez de algo que se juzga necesario*”. Incluso, está recogida, también, la expresión “déficit presupuestario” o “déficit público” como “*el referido a los presupuestos del Estado u otras entidades públicas*”.

Pero, a partir de esta idea general que nos proporcionan las definiciones anteriores, y centrándonos en la última expresión de “déficit presupuestario” o “déficit público”, es necesario concretar más qué es lo

que entendemos por déficit público, pues, como vamos a ver a continuación, será posible encontrar distintos valores para esta variable, en función de cómo haya sido calculada. A ello hay que añadir que a esos distintos valores les corresponderán distintas interpretaciones y usos y habrá que elegir la más adecuada para ser utilizada en la regla fiscal que se adopte. Así, por ejemplo, será posible evaluar el déficit público para la totalidad del Sector Público o para cada uno de los agentes o entidades que lo conforman. También tendremos distintos valores en función del criterio contable que se elija para la imputación de los ingresos y gastos públicos, cuyo saldo nos proporcionará un determinado valor del déficit. Asimismo, el déficit se podrá evaluar a partir de distintos tipos de contabilidades (nacional o presupuestaria) y considerando distintas partidas, es decir, habrá que saber exactamente qué ingresos y qué gastos son los que se van a tener en cuenta para evaluar ese desequilibrio. Por otro lado, como en prácticamente en todas las variables económicas, se podrán realizar ajustes por inflación o no en el déficit. Por último, y quizá uno de los aspectos más particulares del déficit, es que se podrá hablar de déficit coyuntural, estructural, discrecional o automático, según cuál sea el tipo de factores que explican el comportamiento de dicha variable, tal como desarrollaremos más adelante.

Por todo esto es por lo que se puede decir que “*existen distintos conceptos de déficit público*” (Albi, González-Páramo, & Zubiri, 2000, pág. 33). A continuación se desarrollan los principales conceptos de déficit que se pueden obtener a partir de las distintas posibilidades que plantean los criterios indicados anteriormente.

2.4.1 Déficit público en función del sujeto institucional

Como decíamos anteriormente, el primer aspecto que debemos concretar a la hora de tratar de interpretar un determinado valor de déficit público es para qué sujeto institucional se está calculando, es decir, a qué sujeto institucional pertenece el conjunto de ingresos y gastos para el que se está evaluando su saldo.

Tal y como indican Argimón et. al. (1999, pág. 97) *“la delimitación institucional establecida en las cuentas nacionales divide al sector de Administraciones Públicas en tres subsectores (Administración Central, Administraciones de Seguridad Social y Administraciones Territoriales), cada uno de los cuales está compuesto, a su vez, por dos agentes (Estado y Organismos de la Administración Central; Sistema de Seguridad Social y Otras Administraciones de Seguridad Social; y, finalmente, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, respectivamente)”*. De acuerdo con esta clasificación, es posible calcular el déficit público de forma aislada para cada uno de los agentes que componen dichas Administraciones Públicas⁴⁴ o se puede evaluar para el conjunto de ellos de forma consolidada. Es por ello por lo que hablamos de distintos conceptos de

⁴⁴ Los Sistemas de Contabilidad Nacional y en concreto el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Comunidad (SEC 95) definen el concepto de Administraciones Públicas como el conjunto de unidades institucionales que son otros productores no de mercado cuya producción se destina al consumo individual o colectivo, que se financian principalmente mediante pagos obligatorios efectuados por unidades pertenecientes a otros sectores y/o que efectúan operaciones de redistribución de la renta y de la riqueza nacional (Reglamento (CE) N° 2223/96 del Consejo de 25 de junio de 1996 relativo al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Comunidad (SEC 95), pág. 52).

déficit público según sea el Sujeto Institucional al que nos estemos refiriendo.

Dentro de estas posibilidades, los dos valores más empleados son el déficit referido al Estado y el referido a las Administraciones Públicas. El déficit del Estado es muy utilizado por varias razones entre las que destacamos dos: la facilidad para disponer de los datos necesarios para su cálculo y el hecho de que proporciona una buena aproximación a la medida del déficit del conjunto del Sector Público, ya que, en la mayoría de las ocasiones, el Estado representa el porcentaje más elevado dentro del conjunto de las Administraciones Públicas. El déficit de las Administraciones Públicas es, por su parte, la variable que se debe utilizar para realizar comparaciones a nivel internacional, dado el distinto grado de descentralización de los diferentes países y que, en estas comparaciones internacionales, lo que se busca es conocer la importancia o el volumen que representa el conjunto del Sector Público en la economía. El déficit de las Administraciones Públicas tiene además la ventaja de que, con este cálculo consolidado, se evitan los problemas de tener que separar las partidas necesarias para poder obtener los déficit correspondientes a cada uno de los subsectores que componen el Sector Público.

2.4.2 Déficit público según el criterio de caja o de devengo.

En función del ámbito temporal elegido, desde el punto de vista contable, para considerar los ingresos y gastos, tendremos medidas distintas de la variable déficit público. Es decir, obtendremos distintos valores según se considere el momento en el que se producen o registran los ingresos y gastos. En esta cuestión se barajan, por tanto, dos criterios: el criterio del devengo y el criterio de caja.

De acuerdo con el criterio de caja, también conocido como criterio administrativo, el déficit se evalúa teniendo en cuenta la diferencia existente entre los flujos de ingresos y pagos líquidos que se producen en un ejercicio determinado, independientemente del momento en el que nacen los derechos y obligaciones correspondientes a los mismos. En cambio, bajo el criterio del devengo, también llamado criterio de gestión, se consideran los ingresos y gastos en el momento en el que nacen los derechos (ingresos) y las obligaciones (gastos) con independencia del momento en el que se registren en caja los ingresos y pagos correspondientes.

El criterio de caja, en general, es más adecuado para evaluar los efectos que dicho déficit ejerce sobre los mercados financieros, pues refleja las necesidades de liquidez que se derivan de las cuentas del Sector Público. El criterio del devengo, sin embargo, permite ver los efectos del saldo sobre las magnitudes macroeconómicas reales (en el mercado de bienes y servicios, o en el mercado de trabajo). De acuerdo con esta diferenciación, el déficit calculado según el criterio de caja sería más adecuado para la toma de decisiones de política monetaria y el calculado en función del criterio del devengo sería el pertinente para realizar un análisis de los efectos del déficit sobre la toma de decisiones de los agentes económicos.

2.4.3 Déficit público a partir de la contabilidad presupuestaria o de la contabilidad nacional.

Obtendremos distintas medidas de déficit público dependiendo de cuál sea la fuente contable que nos proporcione las partidas de ingresos y gastos, es decir, si dichas partidas provienen de la Contabilidad Presupuestaria o de la

Contabilidad Nacional. Además, una vez seleccionada la fuente, es posible, también, calcular medidas de déficit público diferentes en función de cuáles sean las partidas concretas de ingresos y gastos que se vayan a considerar.

Entre ambas contabilidades (presupuestaria y nacional) se registran importantes diferencias debidas a diversas cuestiones. Entre ellas destacamos, en primer lugar, las diferencias existentes en la delimitación de lo que se entiende por sector público en estos dos sistemas contables. Por otro lado, el criterio contable de imputación de ingresos y gastos predominante en cada caso es distinto: criterio de devengo, en el caso de la contabilidad nacional; y criterio de caja en la contabilidad presupuestaria. Por último, se utilizan distintos criterios de valoración: en la contabilidad nacional, los flujos y los stocks se valoran por su valor de mercado, mientras que en la contabilidad presupuestaria se emplea, principalmente, el coste histórico. Como consecuencia de las cuestiones indicadas, la información obtenida a partir de estos dos sistemas no puede ser equivalente y da lugar a diferentes indicadores que, incluso, reciben distintas denominaciones.

A partir de la contabilidad presupuestaria, en España y de acuerdo con la clasificación económica de los gastos e ingresos, se pueden obtener tres medidas diferentes de déficit público:

Saldo no financiero. El saldo no financiero se calcula como la diferencia entre los ingresos y gastos de los primeros siete capítulos del presupuesto.

Dichos capítulos contienen los ingresos y gastos correspondientes a las operaciones corrientes y de capital⁴⁵.

Saldo no financiero sin cargas financieras. El saldo no financiero sin cargas financieras, o saldo primario, se define como el saldo no financiero (presentado anteriormente) excluyendo la partida de gastos que corresponde a los intereses de la deuda pública (las cargas financieras).

Necesidad de financiación. La necesidad de financiación se obtiene mediante la diferencia entre el total de los ingresos públicos, excluidos los imputados en el capítulo IX (Pasivos financieros) y el total de los gastos públicos.

El principal problema de la contabilidad presupuestaria es la dificultad para realizar comparaciones a nivel internacional, dado que es muy poco probable encontrar criterios de contabilización comunes u homogéneos que hagan posible la comparación entre los distintos países.

También a partir de la contabilidad nacional es posible elaborar distintas medidas de déficit público, todas ellas complementarias entre sí. A modo de ejemplo, citamos las siguientes:

⁴⁵ En las operaciones corrientes de gasto, se distinguen los siguientes capítulos: Capítulo 1, de Gastos de personal, Capítulo 2, de Gastos corrientes en bienes y servicios, Capítulo 3, de Gastos financieros, Capítulo 4, de Transferencias corrientes y Capítulo 5, del Fondo de contingencia y otros imprevistos. Por su parte, las operaciones de capital del gasto incluyen el Capítulo 6, de Inversiones reales y el Capítulo 7, de Transferencias de capital.

En los ingresos corrientes, se distinguen los siguientes capítulos: Capítulo 1, de Impuestos directos y cotizaciones sociales, Capítulo 2, de Impuestos indirectos, Capítulo 3, de Tasas, precios públicos y otros ingresos, Capítulo 4, de Transferencias corrientes y, por último, Capítulo 5, de Ingresos Patrimoniales. En los ingresos de capital se recogen el Capítulo 6, de : Enajenación de inversiones reales y el Capítulo 7, de Transferencias de capital.

Saldo de las cuentas corrientes. El saldo de las cuentas corrientes es la diferencia entre los ingresos y gastos corrientes del ejercicio que se trate. Este saldo indica si la Hacienda Pública puede (o no) cubrir los gastos corrientes del ejercicio con los ingresos y tiene (o no), por lo tanto, necesidad de consumir patrimonio público. Esta medida nos está indicando cuál es el ahorro público. Precisamente la concepción presupuestaria clásica, cuando habla de equilibrio presupuestario se está refiriendo a un equilibrio desde el punto de vista de las cuentas corrientes.

Saldo de la cuenta de capital. El saldo de la cuenta de capital, o endeudamiento neto, es la diferencia entre el total de ingresos no financieros (corrientes y de capital) y el total de gastos no financieros (corrientes y de capital). La información que nos da es cuál es el ahorro del Sector Público después de haber atendido los gastos corrientes y de capital. El problema de este saldo es que no aporta información sobre qué es lo que está pasando con el patrimonio público (si se está consumiendo o acumulando).

Saldo primario. El saldo primario se obtiene a partir del anterior, restando al saldo de la cuenta de capital, la partida de gastos relativos a la carga neta de intereses de la deuda pública.

Saldo de la cuenta financiera. El saldo de la cuenta financiera, capacidad o necesidad de financiación, también denominada variación de pasivos financieros, es la adquisición neta de activos financieros menos la contracción neta de pasivos financieros. Esta es la variable propuesta por el Fondo Monetario Internacional como medida del déficit o superávit público y también la empleada a efectos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de acuerdo con lo establecido en el actual Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Comunidad (SEC 95). Dicha variable indica

cuál es la necesidad que tiene el Sector Público de endeudarse para financiar todas sus operaciones.

La gran ventaja de los cálculos obtenidos a partir de la contabilidad nacional es que dichos sistemas de contabilidad son adoptados a nivel internacional, por lo que permiten realizar comparaciones homogéneas de las variables que se obtienen.

En España, se presenta la equivalencia entre el saldo presupuestario del Estado calculado de acuerdo con la metodología de la contabilidad presupuestaria y la contabilidad nacional, tanto en el Informe Económico y Financiero de los presupuestos como en los datos de la Actuación Económica y Financiera de las Administraciones Públicas, en donde se presentan los resultados definitivos de cada ejercicio. A modo de ejemplo, en el ANEXO I que aparece al final de este capítulo, se presenta, en el Cuadro - 7-, el ajuste entre la contabilidad presupuestaria y la contabilidad nacional para el saldo presupuestario, correspondiente al avance de la Actuación Presupuestaria de las Administraciones Públicas, 2006⁴⁶ (últimos datos disponibles). A continuación del mismo, el Cuadro - 8- muestra un resumen sobre el diferente tratamiento que reciben las principales partidas como consecuencia de los distintos criterios empleados en los dos sistemas contables a los que se está haciendo referencia.

⁴⁶ “Avance de la actuación presupuestaria de las Administraciones Públicas 2007”. (Ministerio de Economía y Hacienda, 2007, págs. 84-92).

2.4.4 Déficit nominal o real.

Como ya anticipábamos al principio de este repaso de los distintos conceptos de déficit público, esta variable, al igual que la mayoría de las magnitudes económicas, es posible evaluarla teniendo en cuenta o descontando el efecto de los precios. Dado que la inflación afecta al valor real de los activos y pasivos financieros de los agentes económicos y, por lo tanto, también a los activos y pasivos financieros del Sector Público, tendremos dos nuevas medidas del déficit según consideremos dicho déficit en términos nominales o en términos reales.

Tal y como explican Sebastián, Molinas y Baiges (1987, págs. 13-16), el déficit real se puede definir como la variación en el endeudamiento público entre dos periodos habiendo deducido el efecto de la variación de los precios. Para ello, parten del siguiente cálculo del déficit real:

$$DR_t = \frac{B_t}{P_t} - \frac{B_{t-1}}{P_{t-1}} \quad - 21 -$$

En donde DR_t es el déficit real en el año t y P_t el nivel de precios en el mismo año.

Por otro lado, consideran la restricción presupuestaria del gobierno, ya citada anteriormente, de acuerdo con la siguiente expresión:

$$B_t = (1 + i)B_{t-1} + G_t - T_t \quad - 22 -$$

Si dicha restricción presupuestaria, se divide por el nivel de precios, P_t y teniendo en cuenta la siguiente expresión para la tasa de inflación, π_t ,

$$\pi_t = \left(P_t / P_{t-1} \right) - 1 \quad - 23 -$$

Resulta que el déficit real, tal y como indican los autores citados, se puede expresar también, con la formulación siguiente:

$$DR_t = \frac{B_t}{P_t} - \frac{B_{t-1}}{P_{t-1}} = \frac{G_t - T_t + i_t B_{t-1}}{P_t} - \pi_t \frac{B_{t-1}}{P_t} \quad - 24 -$$

En esta expresión, el último término (en negrita) está reflejando el “ajuste por la inflación”, es decir, la depreciación o pérdida de valor que sufren los pasivos financieros por el efecto de la variación de los precios y que puede contribuir, al menos ligeramente, a la financiación del déficit. Dado que la deuda de la mayoría de los países es nominal, una política económica que eleve el nivel de precios reduce, por tanto, el valor real de los pagos que el gobierno tiene que realizar para cancelarla. Este efecto será tanto mayor cuanto más acertadas sean las previsiones de inflación cuando se emite la deuda, y cuanto más se transmita esa inflación a los tipos de interés nominales, lo cual, a su vez, dependerá de los vencimientos de la deuda (corto o largo plazo).

Por su parte, el déficit público nominal se correspondería con la diferencia de los ingresos y gastos públicos sin haber descontado el efecto del nivel de precios. Normalmente en las reglas fiscales se utiliza esta variable nominal.

2.4.5 Déficit público de carácter coyuntural o estructural.

Quizá uno de los aspectos más particulares del déficit es la distinción entre déficit coyuntural o estructural según cuál sea el tipo de factores (coyunturales, discrecionales o estructurales) que explican el comportamiento de dicha variable.

Tal y como señalan Chouraqui y Price (1984, págs. 124-144) se pueden distinguir tres elementos o factores explicativos que condicionan la evolución de los déficit públicos:

- Factores coyunturales que recogen los efectos que tienen sobre el déficit los llamados estabilizadores automáticos y que se pueden definir como los componentes presupuestarios que amortiguan o suavizan, de forma automática, como su nombre indica, los ciclos económicos. Por ejemplo, durante una recesión económica la recaudación de impuestos será menor a la vez que los gastos por desempleo crecerán. Estas variaciones automáticas producidas en los ingresos y gastos públicos moderarán la caída que la recesión económica habría provocado en el consumo privado y, por lo tanto, también en la demanda agregada⁴⁷.
- Factores estructurales que están relacionados con aspectos tales como las dificultades de control y planificación del presupuesto, la inflación, la indexación presupuestaria, el coste del servicio de la deuda pública, o factores demográficos, tecnológicos, etc.
- Por último, los efectos de la acción deliberada de los poderes públicos para influir sobre la coyuntura, es decir, las acciones discrecionales, que

⁴⁷ La intensidad en la reducción de la recaudación impositiva durante la recesión o de la mayor recaudación durante una expansión económica dependerá, entre otros factores, de la flexibilidad de los impuestos y del grado de progresividad del sistema impositivo.

pueden ser, a su vez, de carácter permanente, en cuyo caso pasarían a ser estructurales, o de carácter ocasional.

Del intento de separar estos factores surgen dos nuevos conceptos de déficit público: el déficit coyuntural y el déficit estructural, que, a continuación, pasamos a definir, siguiendo las explicaciones de Gali y Perotti (2003, págs. 542-543).

El déficit coyuntural o cíclico recoge aquella parte del déficit que varía (al menos en el corto plazo) como consecuencia de factores que quedan fuera del control de las autoridades fiscales, tales como las fluctuaciones que el ciclo económico provoca en el desempleo y en las bases impositivas. En este último caso de los impuestos, estas variaciones serán debidas a variaciones en los ingresos públicos provocadas por los cambios en el nivel de renta, dados los tipos impositivos y dadas, también, las definiciones de las bases impositivas. Entre los gastos, solamente las prestaciones por desempleo suelen tener una respuesta automática a las fluctuaciones del ciclo⁴⁸. En definitiva, el componente cíclico del déficit recogerá la diferencia entre los gastos e ingresos que varían automáticamente ante el comportamiento cíclico de la economía, es decir, recoge el efecto de los llamados “estabilizadores automáticos”.

Por su parte, el déficit estructural, también conocido como déficit ajustado al ciclo, discrecional o subyacente, se debe interpretar como el valor del déficit que debería observarse si el producto estuviera al nivel del producto

⁴⁸ Además, podrían también añadirse los pagos por intereses de la deuda pública dentro de este componente cíclico, pues sus variaciones quedan fuera del control de las autoridades fiscales.

“potencial”. En este sentido, se puede convertir en un indicador de cuál es el tipo de política fiscal (expansiva o contractiva), intencionalmente elegida por las autoridades políticas.

Además, Gali y Perotti, consideran que este componente “ajustado al ciclo” se puede, a su vez, descomponer en dos elementos:

- Un componente “sistemático” o “endógeno” que recoge aquellos gastos e ingresos estructurales que los políticos hacen variar de manera “automática” ante cambios en las condiciones cíclicas actuales o esperadas de la economía. Sería, por ejemplo, aquella situación en la que un determinado gobierno está llevando a cabo una política contra-cíclica activa y, por lo tanto, reduciría los tipos impositivos o incrementaría el gasto público si observa que la economía está en una recesión y actuaría de forma contraria ante una expansión. La diferencia con el componente cíclico señalado anteriormente es que el comportamiento contra-cíclico del déficit estructural es el resultado de una decisión política deliberada y no es consecuencia de los estabilizadores automáticos.
- Un componente “exógeno” o “no-sistemático” que recoge los cambios en las variables presupuestarias (de ingresos o gastos) que son consecuencia de decisiones políticas exógenas o de circunstancias no económicas extraordinarias (por ejemplo, una guerra) y, por supuesto, no se corresponden con las respuestas sistemáticas a las condiciones cíclicas de la economía.

El primer problema que plantean estos dos nuevos conceptos de déficit público (cíclico y estructural) es que ninguno de ellos se puede observar directamente de las estadísticas disponibles y, por lo tanto, es necesario

estimarlos a partir de los datos observados. A ello hay que añadir que no existe un consenso generalizado sobre cuál es la metodología de cálculo más apropiada. La descomposición del déficit en los dos componentes mencionados ha recibido un gran interés y dedicación por parte los principales organismos internacionales (como la OCDE o el FMI) y europeos (como la Comisión Europea o el Banco Central Europeo) ⁴⁹, y, como consecuencia de ese enorme interés, actualmente disponemos de una extensa literatura dedicada al desarrollo de los procedimientos necesarios para la descomposición de los déficit presupuestarios en sus dos componentes.

Del estudio de dicha literatura y del análisis del desarrollo que ha ido experimentando a lo largo de los años, se puede observar que, si bien todavía no se ha llegado al acuerdo total en cuanto a cuál es el método más adecuado para la obtención de esos dos nuevos conceptos, se ha producido un acercamiento en los planteamientos de los distintos organismos que los emplean. Dicho acercamiento ha ido en la dirección de intentar que los métodos aplicados sean lo más objetivos posible a la vez que precisos.

Tal y como explica Hagemann (1999, pág. 3), se puede decir que existen dos enfoques o formas de plantear la descomposición del déficit en su componente estructural y coyuntural, aunque hay que advertir que prácticamente todos los métodos utilizados actualmente se basan en el segundo enfoque.

⁴⁹ Sobre todo a raíz de los peligrosos y alarmantes niveles que los déficit y endeudamiento públicos de casi todas las naciones industrializadas llegaron a alcanzar a partir de los años ochenta y durante los noventa.

- a) Al primer enfoque lo caracteriza como “enfoque ascendente”. Se trata de ir desde el origen de los componentes estructurales y coyunturales a la medida definitiva del déficit. Consiste en calcular y contabilizar separadamente, a efectos presupuestarios, el impacto que tienen sobre el saldo presupuestario las decisiones tomadas por los gobiernos en términos de ingresos y gastos por un lado y las influencias cíclicas por otro. De esta manera, desde el momento en que se están recogiendo los ingresos y gastos, se están separando aquellos que formarán la parte estructural de los que recogerán la parte debida al ciclo de la economía y obtenemos el déficit total como suma de las partes que lo conforman.

- b) La otra forma de plantear la descomposición, la más empleada, consiste en estimar el llamado saldo presupuestario estructural como el saldo residual después de depurar, en el saldo observado, las consecuencias presupuestarias estimadas del ciclo económico. Este enfoque es denominado por Hagemann como “enfoque descendente” en el sentido de que partimos de la magnitud observada total de déficit y la descomponemos en sus componentes por diferencias.

Como acabamos de indicar, la mayoría de las metodologías empleadas actualmente para la obtención del déficit estructural y del cíclico (o al menos las metodologías empleadas por los principales organismos internacionales) utilizan este último planteamiento basándose en el siguiente argumento. Se supone que el producto agregado de una determinada economía fluctúa a lo largo del tiempo alrededor de una tendencia o estructura subyacente que refleja, fundamentalmente, la tasa de crecimiento potencial de dicha economía. Esa estructura subyacente está sometida, ocasionalmente, tanto a cambios permanentes como temporales

de distinta intensidad. Los cambios permanentes (por ejemplo, un cambio tecnológico significativo) tienen un impacto duradero sobre la estructura o tendencia del producto. En cambio, los cambios temporales se disipan a lo largo del tiempo, o mejor dicho, se compensan por los sucesivos cambios positivos y negativos, provocando movimientos cíclicos del producto observado en torno a esa tendencia o estructura subyacente que citábamos. Si, a partir de esta observación, es posible cuantificar tanto el tamaño como la desviación del producto actual con relación al nivel potencial o tendencial (que es lo que denominaremos brecha de producción), sería posible conocer la posición de la economía en el ciclo económico y, por lo tanto, se podría calificar a la situación económica concreta observada de favorable o desfavorable, en función de su relación con respecto a ese nivel potencial. Si, además, es técnicamente posible estimar cuál es la sensibilidad cíclica de los gastos y los ingresos públicos a tales desviaciones, entonces, podremos conocer qué parte del saldo presupuestario observado es atribuible a la situación concreta de la economía en relación al ciclo, es decir, habremos estimado el componente cíclico del déficit. A partir de aquí, basta con extraer o deducir del saldo presupuestario observado el componente cíclico que acabamos de estimar para obtener el componente estructural o ajustado al ciclo.

De acuerdo con el argumento expuesto, se puede decir que el procedimiento de descomposición del déficit en su componente estructural y coyuntural comprende tres pasos en su ejecución: estimación del producto potencial o tendencial y la correspondiente brecha de producción, cuantificación del componente cíclico de los ingresos y gastos públicos y extracción del déficit observado de los niveles de ingresos y gastos cíclicos estimados. No obstante, se pueden encontrar algunas variantes en

determinados cálculos intermedios, dependiendo de los planteamientos en los que se basan los diferentes organismos internacionales que realizan habitualmente estas estimaciones. Los tres pasos citados son los que detallamos en los tres apartados siguientes.

- **Estimación del producto potencial o tendencial y la correspondiente brecha de producción.**

Como señalábamos al explicar el argumento que hay detrás de esta metodología, el primer paso para realizar la descomposición del déficit en sus dos componentes ha de consistir en calcular la posición cíclica de la economía a través de lo que se conoce como “brecha de producción”. La “brecha de producción” se define como el cociente entre la diferencia del PIB real observado y el PIB real potencial o tendencial y este último.

Lógicamente, para conocer la “brecha de producción” será necesario disponer previamente de una medida del producto potencial o tendencial que sirva de referencia para evaluar la posición en el ciclo. Como ya hemos comentado anteriormente, no existe una metodología única para la obtención del saldo presupuestario ajustado al ciclo. Precisamente, uno de los puntos en los que nos encontramos con una cierta diversidad de técnicas posibles es en la estimación del producto potencial o tendencial.

Desde los años ochenta hasta la actualidad, esta cuestión de conocer o calcular cual es el potencial de la economía, ha sido estudiada por muchos autores y se han presentado una gran cantidad de publicaciones al respecto. Al principio, era fácil clasificar los métodos para el cálculo del potencial de la economía en sólo dos grupos de métodos que señalamos a continuación

(aunque también había algún enfoque que utilizaba elementos de los dos grupos de manera simultánea): los métodos estadísticos y los métodos económicos.

- Los métodos estadísticos. Estos métodos intentan separar el PIB observado real de una determinada economía en un componente tendencial y uno cíclico utilizando técnicas estadísticas. En este sentido, el producto potencial obtenido con estos métodos habría que interpretarlo como “*el componente tendencial o suave del producto real*” (Banco Central Europeo, 2000, pág. 37) y debería denominarse “Producto tendencial”. Lo más característico, en este caso, es que la única información empleada es la serie del PIB real observado.
- Los métodos económicos. A diferencia de los anteriores, los métodos económicos, utilizando la teoría económica, consiguen establecer una relación entre el producto potencial y sus determinantes estructurales que se expresa mediante una función de producción. De esta forma, se puede interpretar el producto potencial obtenido como “*la capacidad sostenible de la oferta agregada de la economía, determinada por la estructura de la producción, el estado de la tecnología y los “inputs” disponibles*” (Banco Central Europeo, 2000, pág. 38). En este caso, lo más apropiado sería hablar, por tanto, de “Producto Potencial”.

En los últimos años, ha aparecido un nuevo tipo de instrumentos, llamados “filtros multivariantes” (también denominados métodos semi-estructurales) que conjugan las técnicas estadísticas tradicionales con información procedente de la teoría económica (por ejemplo la curva de Phillips, la Ley de Okun, etc.). De esta manera, a día de hoy, ya no podemos hablar de una clasificación en dos grupos sino que disponemos de una amplia diversidad

de métodos. Una clara exposición de los mismos puede verse en el trabajo de Cotis, Elmeskov y Mourougane (2004), en donde estos autores plantean la clasificación que presentamos en el Cuadro - 5-.

A la vez que han aparecido nuevos instrumentos, cada vez más sofisticados, para la obtención del PIB potencial o tendencial, se está alcanzando una situación en la que, a nivel de los cálculos que elaboran los principales organismos internacionales y las agencias nacionales, hay una mayor homogeneización de los métodos empleados. Se ha producido un acercamiento y los instrumentos utilizados tienden a basarse en el enfoque económico en la mayoría de ellos. Así, por ejemplo, la OCDE, la Unión Europea e incluso, en cierta manera, el FMI, usan, actualmente, métodos basados en una función de producción para las estimaciones del PIB potencial de sus países miembros. Únicamente el Banco Central Europeo mantiene un procedimiento diferente, basado en el método estadístico del filtro de Hodrick y Prescott. La principal ventaja de este acercamiento es que, de esta forma, es posible conseguir valoraciones del PIB potencial que puedan ser internacionalmente comparables.

Cuadro - 5 - Métodos para estimar el Producto Potencial y la Brecha de Producción

Métodos	Descripción
Tendencia	
Tendencia lineal	El componente tendencial del producto es función lineal del tiempo. Regresión lineal del logaritmo del PIB real sobre una constante y la tendencia temporal.
Tendencia parcial	El producto tendencial es una tendencia lineal durante cada ciclo que se define como el período que transcurre entre dos picos del crecimiento económico.
Filtros univariantes	
Filtro de Hodrick y Prescott (HP)	Extrae un componente tendencial introduciendo una compensación entre un buen ajuste a la serie actual y el grado de suavización de la serie tendencial.
Filtro de Baxter y King	Filtro lineal que elimina los componentes que se mueven lentamente (“tendencia”) y los componentes con muy elevada frecuencia (“irregulares”) a la vez que mantiene los componentes intermedios (“ciclo económico”).
La descomposición de Beveridge Nelson	Impone restricciones a la tendencia y al ciclo para identificar su descomposición.
Filtro de Kalman	Supone que las series temporales macroeconómicas están compuestas de: tendencia, ciclo y componente errático (no observable). Estos componentes se recuperan imponiendo suficientes restricciones sobre la tendencia y el ciclo.
Filtros Multivariantes	
Filtro de Hodrick y Prescott (HPMV)	El producto potencial minimiza la media ponderada de la desviación del producto con respecto del potencial de la tasa potencial de crecimiento y de los errores en las tres relaciones estructurales que lo condicionan (curva de Phillips, Ley de Okun y relación entre la capacidad y la brecha de producción).
Descomposición de Beveridge Nelson	La tendencia es un camino aleatorio pero el shock estocástico que la dirige se supone que es una combinación lineal de innovaciones del producto y otras variables que contienen información útil para determinar el PIB a lp.
Filtro de Kalman	Extensión del caso univariante con ecuaciones adicionales (curva de Phillips).
Enfoque basados en Función de Producción	
Modelo estructural total	Todos los factores de producción que aparecen en la función de producción son recalculados de forma endógena usando un modelo macroeconómico.
F. de producción con tendencias exógenas	Los factores de producción que aparecen en la función de producción son determinados de forma exógena usando filtros univariantes o multivariantes.
VAR estructural	Modelo autoregresivo estructural. Estima producto potencial y “brecha de producción” basándose en supuestos estructurales sobre la naturaleza de las distorsiones económicas.

Fuente: "Estimates of potential output: benefits and pitfalls from a policy perspective" (Cotis, Elmeskov, & Mourougane, 2004, pág. 43).

Siguiendo a Cotis, Elmeskov y Mourange (2004) describimos brevemente los métodos empleados para el cálculo del producto potencial dentro de sus estimaciones de los saldos ajustados al ciclo que realizan los principales organismos internacionales y del entorno de la Unión Europea.

La OCDE utiliza una metodología que, aunque ha ido evolucionando y sufriendo cambios en los últimos años, está basada en una función de producción del tipo Cobb-Douglas⁵⁰ con progreso técnico neutral en el sentido de Harrod⁵¹. En este enfoque se combinan, además, las relaciones económicas y los filtros univariantes (fundamentalmente, el filtro de Hodrick-Prescott) para calcular la tasa de participación tendencial, las horas trabajadas tendenciales y la productividad total tendencial de los factores.

Actualmente, la Comisión Europea, para sus valoraciones de los programas de estabilidad y convergencia, utiliza como método de referencia una estimación del producto potencial muy similar a la aplicada por la OCDE, que también se basa en una función de producción del tipo Cobb-Douglas con una tendencia exógena (Economic Policy Committee, 2002). Previamente a esta metodología, la Comisión Europea se basaba en un filtro de Hodrick-Prescott para obtener la correspondiente estimación del PIB tendencial.

⁵⁰ Excepto para Japón, en donde se emplea una función de producción CES, pues la especificación función de producción de Cobb-Douglas ha resultado ser rechazada por los datos observados para esta economía.

⁵¹ Este método es detallado en “Estimating potential output, output gaps and structural budget balances” (Giorno, Richardson, Roserveare, & van den Noord, 1995).

En cuanto al Fondo Monetario Internacional y el Banco Central Europeo, las otras dos principales instituciones que elaboran cálculos de saldos presupuestarios estructurales, la principal diferencia con la OCDE y la Comisión Europea, se encuentra en la ausencia de un método “oficial” para el cálculo del producto potencial. En el caso del FMI, cada país elige el método que se ajusta mejor a su situación particular, si bien, en la mayoría de las ocasiones, los métodos están basados en una función de producción, como en el caso de la OCDE. Una de las principales excepciones es Estados Unidos, país para el cual se emplean varios métodos, entre ellos, el método estadístico de tendencia parcial, el filtro de Hodrick-Prescott y la función de producción (ver Cuadro - 5-).

Por último, el Banco Central Europeo, hasta el momento, no ha publicado estimaciones del producto potencial para el área euro. Para estimar el crecimiento monetario, el BCE toma como referencia diversas estimaciones del producto potencial, incluyendo las correspondientes a las organizaciones internacionales, aquí señaladas, pero sin centrarse en una de ellas en particular. A continuación, usa medidas de tendencia de diversas series macroeconómicas derivadas mediante un filtro de Hodrick-Prescott⁵².

Debido a que el tema central de esta investigación se refiere al ámbito de la Unión Europea, lo más apropiado es centrarse en el estudio de la metodología que emplea la Comisión Europea para estimar el Producto Potencial dentro del proceso de cálculo de los saldos presupuestarios ajustados al ciclo para el seguimiento de la vigilancia presupuestaria en sus

⁵² El método empleado por el Banco Central Europeo se puede consultar en el documento: “Cyclically adjusted budget balances: an alternative approach” (Bouthevillain, y otros, 2001).

países miembros. Por ello, en los párrafos siguientes, nos proponemos detallar cuáles son las características y principales problemáticas de dicha metodología.

Hasta el año 2002, la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros de la Comisión Europea (DGII) empleaba un método propio de ajuste cíclico para llevar a cabo el seguimiento de la vigilancia presupuestaria en los países miembros. Dicha técnica estaba basada en un método de estimación del producto tendencial mediante el filtro de Hodrick-Prescott (Comisión Europea, 1992) y (Comisión Europea, 1995) que describimos en el ANEXO II de este capítulo.

En su momento, la Comisión señaló, como argumento fundamental para el empleo de la técnica basada en el filtro de Hodrick-Prescott, el hecho de que es *“un método simple y transparente que proporciona una estructura uniforme para el cálculo de los saldos presupuestarios ajustados al ciclo para cada uno de los Estados Miembros de la Unión Europea”* (Comisión Europea, 1995, pág. 38). Además, se citaba como ventaja adicional, el hecho de ser un método *“mecánico”* que no precisa de ajustes críticos para poder aplicarlo, así como que minimiza las posibilidades de manipulación de los resultados.

Pero también hay que indicar, que este método tiene algunos inconvenientes (Banco Central Europeo, 2000, págs. 40-41), tales como los que se señalan a continuación:

- Al ser una técnica univariante, la metodología utilizada por la Comisión Europea emplea como única información el pasado que proporciona la serie observada del producto. No añade, ni tiene en cuenta información

contenida en otras series de datos o variables macroeconómicas que podrían aportar ayuda en la separación del ciclo y la tendencia de dicho producto. La propia Comisión (Comisión Europea, 1995, pág. 48) reconoce esta limitación cuando señala que los resultados obtenidos deben ser interpretados con la necesaria cautela, siendo conscientes de las limitaciones del método empleado para su cálculo.

- El método expuesto tiene los problemas típicos asociados a las técnicas univariantes en presencia de observaciones atípicas de los datos observados, de tal manera que pueden obtenerse estimaciones del producto tendencial engañosas. Puede darse la situación de que se estime un ciclo de manera equivocada o puede ocurrir, también, que se suavice una ruptura estructural, aunque ésta provenga de una variación en la tasa de crecimiento del producto.
- Por último, debemos señalar, como problema más destacado, la sensibilidad que muestra esta técnica a la información disponible en los extremos de la muestra del PIB empleada (ver explicación más detallada en el Anexo II). Tal y como indica la Comisión Europea (1995, págs. 40-41), la solución planteada para aliviar este problema es añadir a la serie que va a ser analizada, predicciones de los años no observados necesarios para la últimas medias móviles. Estas predicciones se obtienen mediante proyecciones mecánicas basadas en un procedimiento estadístico univariante⁵³, que no incorpora información de otras series macroeconómicas y que está solamente basado en el propio pasado de la serie observada del producto (siguiendo, lógicamente, el mismo criterio en el que se basan para justificar el empleo de una técnica estadística univariante para la estimación de la “brecha de producción”).

⁵³ Concretamente un modelo de Media Móvil Integrado Autoregresivo (ARIMA).

En el año 1999, el Comité de Política Económica (EPC) encargó a un grupo de expertos, dirigidos por Jean Philippe Cotis, la revisión del método de estimación del producto potencial usado por la Comisión Europea, con vistas a reforzar el entendimiento y ampliar el consenso sobre las estimaciones que dicho organismo venía empleando en los procesos de vigilancia presupuestaria. Este grupo, llamado “Output Gaps Working Group” (OGWG), estaba formado por expertos del propio Comité de Política Económica, de los Estados miembros de la Unión, la Comisión Europea, el Banco Central Europeo, así como representantes de organizaciones internacionales tales como el FMI y la OCDE.

La principal conclusión que se alcanzó, a raíz de los primeros trabajos y estudios desarrollados por este grupo de expertos, es que la estimación del producto potencial mediante un método económico basado en una función de producción iba a proporcionar una estructura más adecuada y comprensiva para realizar valoraciones de las perspectivas económicas y políticas de los Países Miembros de la Unión Europea (Economic Policy Committee, 2001).

Basándose en esta conclusión, el Consejo ECOFIN adoptó, en julio de 2002, la decisión del uso del enfoque basado en una función de producción en sustitución del método estadístico basado en el filtro de Hodrick-Prescott, como método de referencia en la evaluación de los programas de estabilidad y convergencia para todos los países miembros⁵⁴, de acuerdo

⁵⁴ Inicialmente se aconsejaba su utilización para todos los países excepto para España. En aquel momento, también se estableció un período de transición, durante el cual se usaría el filtro de Hodrick-Prescott como método de reserva para el caso de Alemania y Austria. Posteriormente, el grupo de expertos siguió trabajando, en distintas fases, con

con el informe del Comité de Política Económica (Economic Policy Committee, 2002) que aconsejaba tal cambio.

En septiembre de 2002, la Comisión Europea publica un documento dentro de la colección Economic Papers (Denis, Mc Morrow, & Röger, 2002), en el que se presentan los detalles técnicos del método de referencia establecido para el cálculo de la “brecha de producción” de acuerdo con los resultados alcanzados por el grupo de expertos OGWG que citábamos anteriormente.

Posteriormente, dicho grupo de expertos OGWG ha continuado estudiando y mejorando el procedimiento de obtención del producto potencial para la Unión, de tal forma que en marzo de 2006, de nuevo, se hace público un documento en el que se presenta el mecanismo actualizado para tal fin (Denis, Grenouilleau, Mc Morrow, & Röger, 2006), con las mejoras técnicas acordadas y los avances en cuanto a la aplicación en todos los países miembros.

el objetivo de mejorar el procedimiento de cara a que su aplicación fuera completa en todos los miembros de la Unión, así como para poder emplearlo en los siguientes países en acceder a la misma. Finalmente, en 2005, se alcanzó el acuerdo de utilizar la nueva metodología, basada en la función de producción, como método de referencia para los 15 antiguos miembros de la UE y, en el caso de España, se mantenían en paralelo las estimaciones basadas en el filtro de H-P (Denis, Grenouilleau, Mc Morrow, & Röger, 2006, pág. 15). Concretamente, en la Actualización del Programa de Estabilidad 2006-2009 presentado por España, se presentaron tres estimaciones del output gap siguiendo metodologías diferentes: el filtro H-P, la función de producción y una tasa de desempleo NAIRU obtenida a partir de estimaciones nacionales y la función de producción con la tasa de desempleo NAIRU proporcionada por las estimaciones de la Comisión Europea (Ministerio de Economía y Hacienda, págs. 23-25). En el último Programa de Estabilidad disponible del Estado Español, 2007-2010, ya sólo se calcula la estimación del output gap basándose en la metodología de la Comisión Europea añadiéndole ciertos cambios metodológicos y estadísticos que se indican de forma explícita en el documento (Ministerio de Economía y Hacienda, págs. 23-24).

El planteamiento del enfoque, basado en una función de producción, tal como ha quedado definitivamente a partir de los últimos avances presentados en 2006, establece una relación entre el producto potencial de la economía y una serie de factores de producción, multiplicados por el nivel o progreso tecnológico, que está medido por el crecimiento de la productividad total de los factores (TFP). Los parámetros que se asignen a cada uno de los factores de producción son los que representan cuál es la elasticidad del producto ante las variaciones de cada uno de esos factores individuales.

La forma funcional que se ha escogido en la Comisión para la función de producción, es una función sencilla del tipo Cobb-Douglas que depende de dos factores, capital y trabajo, además del progreso tecnológico, que señalábamos antes. En términos formales, el Producto Potencial, Y^* , viene dado, por lo tanto, por la siguiente expresión:

$$Y^* = L^\alpha K^{\alpha-1} TFP$$

- 25 -

en donde K y L responderán a los cálculos que detallamos en el ANEXO III de este capítulo y la productividad total de los factores (TFP) representa aquella parte del crecimiento del producto que no viene explicada por la evolución de los factores productivos anteriores (capital y trabajo).

Para obtener el producto potencial con esta función, será necesario, previamente, estimar el componente tendencial de cada uno de las variables de las que depende. La forma de obtener la tendencia de cada uno de los factores explicativos del producto potencial se detalla, asimismo, en el Anexo III, ya citado.

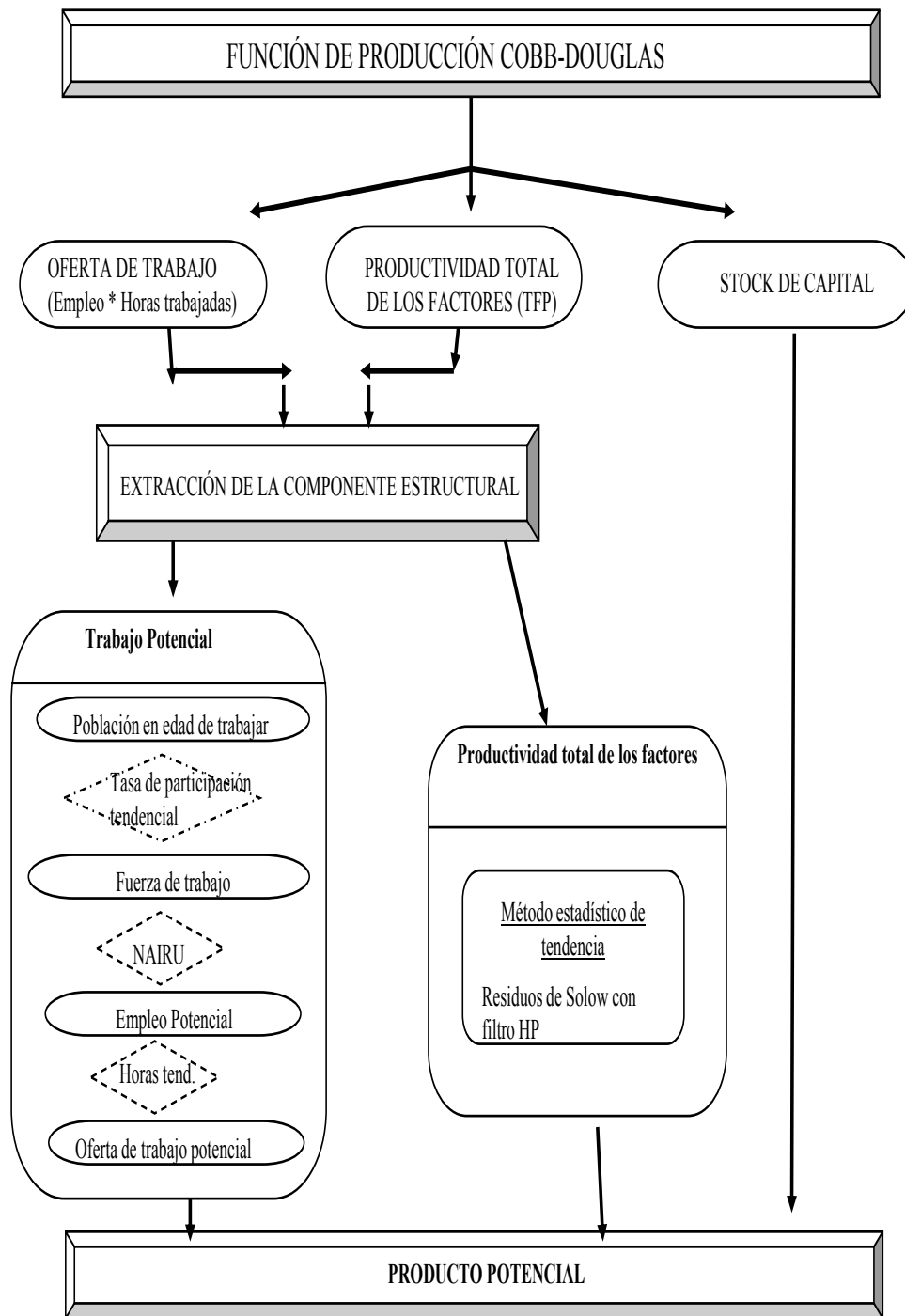
En el Gráfico - 1- se pueden observar las relaciones entre la estimación del producto potencial y los factores de los que depende, así como el procedimiento que se emplea para ello.

Dos son los supuestos simplificadores que se establecen para esta función de producción de Cobb-Douglas utilizada por la Comisión: a) se suponen rendimientos constantes de escala, y b) una elasticidad al precio de los factores igual a la unidad. Dichos supuestos simplifican, como hemos dicho, el manejo de la función y además, son consistentes con la evidencia empírica a nivel macroeconómico de la Unión Europea.

La elasticidad del producto al factor de producción trabajo y capital está representada, en la función, por α y por $(1-\alpha)$ respectivamente, tal y como se puede ver en la ecuación - 25 -.

Una vez estimado el producto potencial, falta sólo obtener la “brecha de producción” (OG) que se estima a partir de la siguiente expresión:

Gráfico - 1 - Medición del Producto Potencial usando el método de función de producción



Fuente: “Calculating potential growth rates and output gaps. A revised production function approach.”. (Denis, Grenouilleau, Mc Morrow, & Röger, 2006, pág. 9).

$$OG = \left(Y/Y^* - 1 \right)$$

- 26 -

Tres son las principales justificaciones que se enuncian, desde la propia Comisión para haber realizado el cambio a un método económico en la estimación del producto potencial (Denis, Grenouilleau, Mc Morrow, & Röger, 2006, pág. 6):

- a) En primer lugar, la idea de que con un método económico es posible examinar los factores económicos subyacentes que provocan cambios en el indicador del producto potencial y en consecuencia, será posible reconocer la importante conexión que existe entre las medidas de reformas políticas con los resultados observados.
- b) Una ventaja adicional es, que con esta nueva técnica, es posible extraer la relación entre el producto potencial y el concepto tasa natural de desempleo, NAIRU, dado que el enfoque de la función de producción requiere que se haya estimado previamente dicha tasa (como se puede observar en el gráfico anterior, así como en el Anexo III).
- c) Por último, se reconoce la posibilidad de hacer predicciones o simular escenarios sobre las perspectivas de crecimiento haciendo supuestos sobre el futuro de variables como la evolución demográfica y las tendencias institucionales y tecnológicas.

Pero también reconocen los posibles problemas que se pueden derivar, fundamentalmente, de la dificultad para alcanzar un consenso en la forma concreta que se adopte para la función de producción, así como del método de estimación empleado. Por ello, la Comisión señala que, dado que el

principal uso de la metodología de la función de producción, para la estimación de la “brecha de producción”, será en la valoración de los programas anuales de estabilidad y convergencia de los Estados Miembros, es muy importante que la metodología concreta que se aplique respete una serie de principios básicos que resume en tres puntos:

- Debe ser una metodología simple y completamente transparente, en donde los datos claves y los resultados obtenidos estén claramente definidos.
- Debe estar asegurado un igual tratamiento para todos los Estados Miembros.
- Y además, se recuerda que la prudencia debe estar presente en las valoraciones que se realicen, tanto de la evolución pasada como futura del crecimiento potencial de la Unión Europea⁵⁵.

En este sentido de mejorar la transparencia del método y facilitar el uso del mismo, se ha publicado en la página web de Circa⁵⁶ un espacio dedicado a los “*Output Gap*” que contiene el material relacionado con la estimación de los output gaps organizado en las siguientes secciones:

“*Method*”. En esta sección se pueden consultar los documentos, publicados por la Comisión, en los que se describe toda la operativa del método empleado para la obtención del producto potencial (y que han sido

⁵⁵ A este respecto, la Comisión indica que una de las razones por las que se decidió desarrollar un nuevo método para el cálculo de los saldos presupuestarios estructurales es el reconocimiento generalizado de que, en el pasado, se produjeron situaciones de excesivo optimismo en cuanto al grado de mejora presupuestaria en las fases crecientes del ciclo. Ese optimismo provenía de los saldos estructurales estimados a partir de la estimación del ciclo proporcionada por el método estadístico del filtro de Hodrick-Prescott.

⁵⁶ (Circa, Communication & Information Resource Centre Administrador).

empleados para el desarrollo del apartado de este trabajo que se está desarrollando).

“Autum 2008 forecast exercise”. Esta sección contiene la última información detallada (programas para el cálculo, series de datos y gráficos) de las estimaciones del output gap y producto potencial de acuerdo con la metodología de la función de producción elaborada por el grupo de trabajo OGWG para cada uno de los 27 países miembros de la UE.

“Archives”. Contiene los resultados obtenidos por los servicios de la Comisión sobre el crecimiento potencial y las “brechas de producción” correspondientes a ejercicios anteriores, desde 2004.

- **Cuantificación del componente cíclico de los ingresos y gastos públicos.**

El segundo paso del procedimiento de descomposición del déficit en su componente estructural y coyuntural consiste en estimar cuál es la sensibilidad cíclica de los gastos y los ingresos públicos a las desviaciones del producto actual con relación al nivel potencial o tendencial (estimado en el primer paso que se acaba de describir). De esta manera, este paso permite conocer qué parte del saldo presupuestario observado es atribuible a la situación concreta de la economía en relación al ciclo, es decir, se estima el componente cíclico del déficit.

Para determinar cuál es esa sensibilidad que las variables presupuestarias de ingresos y gastos tienen ante las variaciones del ciclo, van den Noord (2000, pág. 6) cita tres posibles métodos, que a continuación describimos.

Una posibilidad sería llevar a cabo regresiones sobre la recaudación de los impuestos y gastos públicos observados, utilizando tres tipos de variables explicativas: i) cambios discrecionales en los parámetros de los impuestos o de los gastos, ii) un componente tendencial y iii) un componente cíclico (estos dos últimos podrían basarse en medidas del producto potencial o tendencial). Con estas ecuaciones, se obtienen las elasticidades que medirán el impacto que un cambio del producto tendrá en los ingresos impositivos y en los gastos públicos. El problema principal de este enfoque es que la precisión o exactitud de las estimaciones depende de cómo se hayan definido las variables explicativas que recogen los cambios discrecionales. Si dichas variables no están bien definidas, puede ocurrir, por ejemplo, que efectos en el presupuesto debidos a cambios discrecionales estén recogidos en las elasticidades que se han estimado. Por otro lado, para que la fiabilidad del método sea alta, es necesario que la información que se tiene sobre los cambios políticos o discrecionales esté disponible a lo largo de un gran número de años y que, además, se mantenga constante durante ese período. Como consecuencia de esto último, la recopilación de la información necesaria es muy laboriosa, por lo que no se aconseja esta técnica en el caso de tener que realizar estimaciones para un gran número de países.

Un segundo grupo de métodos surge a partir de las elasticidades de los impuestos y los gastos públicos estimadas en un modelo macro-económico en el cual se introducen simulaciones de shocks estándar para mostrar cuál es el impacto que un cambio porcentual del producto provoca en las variables presupuestarias. La principal ventaja de este planteamiento es que permite diferenciar entre distintas clases de shocks de demanda (de consumo, de exportaciones, etc.). Sin embargo, presenta los mismos

problemas que el enfoque anterior pues la estimación de las elasticidades de los impuestos y los gastos requiere plantear también ecuaciones con las correspondientes variables explicativas.

El tercer enfoque sería aquel que engloba las tres fases siguientes. En la primera, se estiman, mediante un análisis de regresión, las elasticidades de las bases impositivas que se consideren relevantes, así como del desempleo (por lo que se refiere al gasto) con relación a la actividad económica (es decir, en relación a la “brecha de producción”). En la segunda, se estima la elasticidad de la recaudación impositiva de cada una de las figuras consideradas y de los gastos en relación a las bases que son relevantes para cada una de estas variables (las bases impositivas que determina la legislación tributaria en el caso de los impuestos y los costes que la legislación establece para los gastos que se consideren)⁵⁷. Por último, en la tercera fase, se combinan los dos grupos de elasticidades calculadas en las fases anteriores para obtener una forma reducida de las elasticidades que relacionan los componentes cíclicos de los impuestos y los gastos con la “brecha de producción”. El principal problema de este método es que el saldo fiscal estructural, o ajustado al ciclo, que se obtiene recoge tanto componentes discrecionales como inducidos. Sólo permite, por lo tanto, separar el componente cíclico del estructural. Sin embargo, gracias al equilibrio que mantiene entre la precisión o exactitud de los cálculos y el coste de los recursos, es el método utilizado por instituciones como la OCDE y la propia Comisión Europea.

⁵⁷ En el caso de algunas figuras impositivas se supone una elasticidad unitaria cuando se pretende reflejar una relación de proporcionalidad entre la base impositiva y la recaudación resultante.

Por la misma razón, que citábamos en el epígrafe anterior, desarrollaremos, a continuación, el tipo de método que se emplea en la Comisión Europea para la obtención de saldo presupuestario debido al ciclo⁵⁸ y que como acabamos de señalar, se trata del tercero de los tres posibles enfoques o métodos que presenta van den Noord (2000, pág. 6).

En primer lugar, dentro de la primera de las tres fases del proceso, corresponde obtener las estimaciones de las elasticidades de las bases impositivas que se consideren relevantes, así como de las relativas al gasto, con relación a la actividad económica. En este caso, tal y como señala la propia Comisión Europea (2005a, pág. 1), las elasticidades, con relación a la actividad económica, de las bases impositivas relevantes, así como del gasto en desempleo (por lo que se refiere al gasto público cíclico) se obtienen mediante el nuevo método que la OCDE presentó en el documento sobre este tema que elaboraron los autores Girouard y André (2005).

Por la parte de los ingresos presupuestarios, cuatro son las categorías impositivas que se considera que varían de forma automática cuando varía la posición cíclica de la economía. Estas cuatro categorías son el impuesto personal sobre la renta, el impuesto sobre la renta de las sociedades, los impuestos indirectos y las cotizaciones a la Seguridad Social. En cuanto a los gastos presupuestarios afectados por la actividad cíclica, se consideran solo los gastos públicos relacionados con el desempleo.

⁵⁸ Además de los documentos ya citados en los que la Comisión Europea ha presentado el método para la obtención del saldo ajustado al ciclo (Comisión Europea, 1992) y (Comisión Europea, 1995), posteriormente se ha publicado un nuevo documento que contiene las últimas actualizaciones relativas al mismo (Comisión Europea, 2005a).

Para cada una de estas partidas presupuestarias corresponde, a continuación, estimar cómo varían dichas partidas ante las variaciones de la “brecha de producción”, las cuales representarán la posición concreta de la economía en relación al ciclo. Esa sensibilidad es la que se denomina “elasticidad de los ingresos presupuestarios en relación al ciclo” (η_{Ri}) y “elasticidad del gasto presupuestario en relación al ciclo” (η_G). Dichas elasticidades, a su vez, se separan en dos componentes:

- a) Una elasticidad del impuesto o gasto en relación a la base respecto de la cual se calcula, que será diferente según la categoría del impuesto o gasto que estemos considerando.
- b) Una elasticidad de la base impositiva o del desempleo en relación al indicador cíclico, que en este caso es la “brecha de producción”.

Respecto de las primeras, como decíamos, se ven afectadas por la base que se considere según la categoría de impuesto o gasto que se trate. Así, por ejemplo, la base será la renta salarial en el caso del impuesto personal sobre la renta y las cotizaciones a la Seguridad Social, serán los beneficios empresariales en el caso del impuesto de sociedades, el gasto en consumo en los impuestos indirectos y el desempleo en el caso del gasto público relativo al desempleo. Además, estas elasticidades dependerán directamente de la legislación tributaria de cada país y de los datos fiscales disponibles. En el ANEXO IV de este capítulo presentamos, con detalle, cada una de estas elasticidades.

El segundo componente de la elasticidad de los ingresos y gastos públicos en relación al ciclo es la elasticidad de la base impositiva o del desempleo

en relación al indicador cíclico, que en el método que ahora emplea la Comisión Europea es, como decíamos, la “brecha de producción”. Estos segundos componentes se obtienen a partir de estimaciones econométricas de la sensibilidad de las bases relevantes de impuestos, o gastos, en relación a la “brecha de producción”. De nuevo remitimos al Anexo IV para ver un detalle de la obtención de las mismas.

En el Cuadro - 6 -, a modo de resumen, se recogen todas las elasticidades correspondientes a cada una de las categorías de ingreso y de gasto que se consideran sensibles al ciclo económico.

Una vez estimadas las elasticidades mencionadas, se procede a agregar las elasticidades de ingresos individuales, $\eta_{Ri,y}$, en una elasticidad conjunta, η_R ponderando cada elasticidad individual con la parte proporcional que ese ingreso representa sobre el total, de la siguiente forma:

$$\eta_R = \sum_{i=1}^4 \eta_{Ri,y} \frac{R_i}{R} \quad - 27 -$$

En donde el cociente Ri/R es la parte de recaudación de cada una de las categorías de ingresos consideradas en relación al total de recaudación.

Por su parte, la elasticidad del gasto, η_G , se obtiene a partir de la siguiente expresión:

$$\eta_G = \eta_{G,y} \frac{G_U}{G} \quad - 28 -$$

Cuadro - 6 - Elasticidades de las distintas partidas presupuestarias en relación al ciclo

	Componente 1	Componente 2
INGRESOS		
Elasticidad del Imp. personal sobre la renta en relación al ciclo ($\eta_{R1,y}$)	<p>Elasticidad de la recaudación del Imp. en relación a la renta salarial</p> $\eta_{R1,w} = \frac{\left(\sum_{j=1}^n \gamma_j MA_j \right)}{\left(\sum_{j=1}^n \gamma_j AV_j \right)}$	<p>Elasticidad de la renta salarial en relación a la “brecha de producción”</p> $\Delta \log(W_t L_t / Y_t) = \alpha_0 + \alpha_1 \Delta \log(Y_t / Y_t^*)$ <p>Siendo $\alpha_1 = \eta_{w,y}$</p>
Elasticidad de las Cotizaciones a la Seguridad Social en relación al ciclo ($\eta_{R2,y}$)	<p>Elasticidad de la recaudación de las cotizaciones en relación a la renta salarial</p> $\eta_{R2,w} = \frac{\left(\sum_{j=1}^n \gamma_j MA_j \right)}{\left(\sum_{j=1}^n \gamma_j AV_j \right)}$	<p>Elasticidad de la renta salarial en relación a la “brecha de producción”</p> $\Delta \log(W_t L_t / Y_t) = \alpha_0 + \alpha_1 \Delta \log(Y_t / Y_t^*)$ <p>Siendo $\alpha_1 = \eta_{w,y}$</p>
Elasticidad del Impuesto de Sociedades en relación al ciclo ($\eta_{R3,y}$)	<p>Elasticidad de la recaudación del impuesto en relación a los B° empresariales</p> $\eta_{R3,z} = 1$	<p>Elasticidad de los B° empresariales en relación a la “brecha de producción”</p> $\eta_{Z,y} = 1 - (1 - \alpha_S) \eta_{w,y} / \alpha_{PS}$
Elasticidad de los Impuestos Indirectos en relación al ciclo ($\eta_{R4,y}$)	<p>Elasticidad de la recaudación del impuesto en relación al consumo privado real = 1</p>	<p>Elasticidad del consumo privado real en relación a la “brecha de producción” = 1</p>
GASTO		
Elasticidad del Gasto en Desempleo en relación al ciclo ($\eta_{G,y}$)	<p>Elasticidad del gasto (coste por desempleo) en relación al desempleo = 1</p>	<p>Elasticidad del desempleo en relación a la “brecha de producción”</p> $\Delta \log(U_t / U_t^*) = \beta_0 + \beta_1 \Delta \log(Y_t / Y_t^*)$ <p>siendo $\beta_1 = \eta_{U,y}$</p>

Fuente: Elaboración propia.

En la que el cociente G_U/G representa la parte del gasto público relativo al desempleo en relación al gasto público primario corriente.

A continuación, dado que las variables presupuestarias se suelen representar en porcentaje respecto del PIB, tanto η_R como η_G , se transforman en parámetros de sensibilidad, de la siguiente forma:

$$\varepsilon_R = \eta_R \frac{R}{Y} ; \varepsilon_G = \eta_G \frac{G}{Y} \quad - 29 -$$

De tal forma, que la elasticidad del conjunto del presupuesto público en relación a la “brecha de producción” es la suma de las sensibilidades de los ingresos y de los gastos presupuestarios expresadas en porcentajes respecto del PIB, tal y como indica la siguiente ecuación.

$$\varepsilon = \varepsilon_R + \varepsilon_G \quad - 30 -$$

- **Extracción del déficit observado de los niveles de ingresos y gastos cíclicos estimados.**

El tercer y último paso en la descomposición del déficit en su componente estructural y coyuntural consiste en extraer o deducir del déficit observado aquella parte de dicho déficit que se ha estimado en el paso anterior como la parte del déficit debida al ciclo. Por lo tanto, la obtención del llamado “Saldo ajustado al ciclo” (“*Cyclically-adjusted budget balance*”, CAB) se consigue mediante el simple cálculo que representa la siguiente ecuación:

$$CAB_t = b_t - \varepsilon OG_t \quad - 31 -$$

Expresión en la que b_t representa la ratio entre el saldo presupuestario nominal en relación al PIB en el año t , ε es el parámetro que recoge las sensibilidades de los distintos componentes presupuestarios en relación al ciclo, calculada de acuerdo con el segundo paso del procedimiento y OG_t la “brecha de producción” en el año t estimada mediante el mecanismo descrito en el primer paso del mismo procedimiento.

Como se ha podido comprobar, a lo largo de las páginas anteriores, podemos afirmar que la existencia de distintos conceptos de déficit, con interpretaciones y usos diferentes, se convierte en el principal problema del uso de esta variable dentro de una regla de disciplina fiscal, pues ello obliga a concretar en dicha regla, qué es lo que se entiende por déficit público y cómo se va a calcular su valor.

ANEXO I

Cuadro - 7 - Saldo de las Cuentas del Estado. Relación entre la contabilidad de caja y la contabilidad nacional

CONCEPTOS	En millones de euros		En % del PIB	
	2006 (P)	2007 (A)	2006 (P)	2007 (A)
1. SUPERÁVIT O DÉFICIT DE CAJA	11.471	20.135	1,17	1,92
2. AJUSTES CAJA /CONTABILIDAD NACIONAL	-7.096	-6.841	-0,72	-0,65
Variación en derechos pendientes de cobro	45	253	0,00	0,02
De la cual: ajuste por recaudación incierta	-3.998	-4.582	-0,41	-0,44
Variación en obligaciones pendientes de pago	-1.315	-761	0,13	-0,07
Intereses	1.249	80	0,13	0,01
Asunción deuda de RENFE	-214	-	-0,02	-
Inversiones ADIF por cuenta del Estado	-696	-	-0,07	-
Gastos militares	-1.299	-596	-0,13	-0,06
Aportaciones de capital a sociedades públicas	-4.224	-4.162	-0,43	-0,40
Operaciones a través de CESCE	1.698	336	0,17	0,03
Seguro de cambio de autopistas	116	-	0,01	-
Gastos de acuñación de moneda	-58	-72	-0,01	-0,01
Sistema de abono total del precio	-409	-445	-0,04	-0,04
Operaciones del FAD	-1.166	-830	-0,12	-0,08
Operaciones de SEPI	-419	-264	-0,04	-0,03
Investigación y desarrollo tecnológico e industrial	-208	-58	-0,02	-0,01
Aportación fondos de carbono	-91	-49	-0,01	-0,00
Otros ajustes netos	-105	-273	-0,01	-0,03
3. CAPACIDAD O NECESIDAD DE FINANCIACIÓN (1+2)	4.375	13.294	-1,11	0,36
PIB utilizado	980.954	1.049.848		
(P) Provisional (A) Avance				

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado. "Avance de la actuación presupuestaria de las Administraciones Públicas. 2007" (Ministerio de Economía y Hacienda, 2007, pág. 85).

Cuadro - 8 - Ajustes entre la Contabilidad Nacional y la Contabilidad Presupuestaria

Contabilidad Presupuestaria	Contabilidad Nacional
Variación en derechos pendientes de cobro	
Son ingresos no financieros los recaudados en el período	Son ingresos no financieros los devengados en el período y los ajustes por recaudación incierta de impuestos y cotizaciones sociales (Reglamento CE 2156/2000 ⁵⁹)
Variación en obligaciones pendientes de cobro	
Son gastos no financieros los pagos totales realizados en el período	Son empleos no financieros las obligaciones reconocidas en el presupuesto del ejercicio y las operaciones devengadas en otros registros contables
Intereses	
Sólo los intereses del ejercicio en el que se produce su vencimiento con cargo al capítulo 3 del presupuesto de gastos	Todos los intereses devengados en el período
Inversión del ADIF por cuenta del Estado	
Es mayor deuda la inversión en infraestructura ferroviaria de la red convencional de titularidad estatal que ADIF ha realizado por mandato del Estado	Dicha inversión se considera como formación bruta de capital fijo y, por tanto, supone un mayor gasto
Gastos militares	
Se considera inversión militar el importe consignado como créditos totales del capítulo 6, inversiones reales, del Ministerio de Defensa	Se registran en el momento en que los bienes y servicios son puestos a disposición del Ministerio de Defensa

⁵⁹ En el artículo 2 del Reglamento (CE) núm. 2156/2000 del Parlamento Europeo del Consejo de 7 de noviembre de 2000 que modifica los principios comunes del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Comunidad (SEC 95) en lo que se refiere a los impuestos y las cotizaciones sociales y por el que se modifica el Reglamento (CE) núm. 2223/96 del Consejo, se establece que “*las repercusiones en la capacidad/necesidad de financiación de las Administraciones Públicas derivadas de los impuestos y las cotizaciones sociales registrados en el sistema no incluirán los importes cuya recaudación sea incierta. En consecuencia, las repercusiones en la capacidad/necesidad de financiación de las Administraciones Públicas derivadas de los impuestos y las cotizaciones sociales registrados en el sistema tomando como base el principio del devengo serán, durante un período razonable, equivalentes a los importes correspondientes efectivamente recaudados*” (pp. 1-2).

Contabilidad Presupuestaria	Contabilidad Nacional
Plusvalías del Banco de España	
Ingresos no financieros: plusvalías y minusvalías obtenidas como consecuencia de operaciones realizadas con reservas que se incluyen en los dividendos que el Banco de España ingresa en el Estado como parte del beneficio obtenido	Las Plusvalía y minusvalías señaladas anteriormente son operaciones de naturaleza financiera
Aportaciones de capital a sociedades públicas	
Operaciones financieras y, por tanto, no inciden en el saldo de caja no financiero	Operaciones no financieras y sí tienen incidencia en el saldo de contabilidad nacional
Operaciones a través de de CESCE⁶⁰	
Sus ingresos y pagos se consideran operaciones de préstamo del Estado al Consorcio de Compensación de Seguros	Sus ingresos y pagos se consideran recursos y empleos no financieros
Seguro de cambio de autopistas	
Se registran en el momento del pago efectivo por el importe contabilizado	Se registran únicamente las operaciones aplicadas al presupuesto de gastos
Gastos de acuñación de monedas	
Menor ingreso financiero (capítulo 9, pasivos financieros) pues la moneda en circulación se considera un pasivo financiero del Estado	Gasto de consumo intermedio con efecto en el saldo presupuestario
Sistema de "abono total del precio"	
Los gastos en inversiones reales de los contratos efectuados por las Admon. Pub. mediante esta modalidad se imputan en el momento de la finalización del contrato y entrega de la obra	Dichos gastos se registran en el mismo ejercicio en que se realiza la construcción en función del grado de avance de la obra
Operaciones del FAD	
Las operaciones vinculadas al FAD son activos financieros y no tienen incidencia sobre el saldo en términos de caja	Son operaciones no financieras y sí tienen efecto sobre el saldo de contabilidad nacional

⁶⁰ CESCE es la Compañía de Seguro de Créditos a la Exportación. Su función es asegurar por cuenta del Estado determinados riesgos comerciales y políticos de carácter extraordinario que pudieran ocasionar el impago de las cantidades que se les deban a las empresas españolas aseguradas. Sus ingresos son las primas que abonan las empresas aseguradas y los recobros de determinadas deudas, mientras que sus pagos corresponden a las indemnizaciones pagadas a los asegurados.

Contabilidad Presupuestaria	Contabilidad Nacional
Reasignación de operaciones de SEPI	
Las aportaciones que realiza la SEPI a sus empresas (compensar pérdidas, saneamiento financiero o por gastos de externalización de compromisos laborales) no tienen reflejo en el saldo en términos de caja	Dichas operaciones se contabilizan como gastos no financieros reflejándose en el déficit de contabilidad nacional
Otros ajustes	
Resto de ajustes que se realizan como consecuencia de los distintos criterios de valoración e imputación aplicados entre ambas metodologías correspondientes a operaciones de diversa naturaleza y de menor importancia cuantitativa. En su mayor parte, desfases temporales de registro de ambos sistemas	

Fuente: elaboración propia a partir de la información del “Avance de actuación presupuestaria de las Administraciones Públicas. 200” (Ministerio de Economía y Hacienda, 2007, págs. 84-92).

ANEXO II

El filtro de Hodrick-Prescott permite descomponer el producto observado (Y_t) en un componente tendencial (Y_t^*) y uno cíclico (Y_t^c) de tal forma que:

$$Y_t = Y_t^* + Y_t^c \quad - 32 -$$

El componente tendencial (Y_t^*) se obtiene minimizando las fluctuaciones entre el producto actual y la tendencia estableciendo una restricción sobre la variación de la tasa de crecimiento del producto tendencial, tal como se muestra en la siguiente ecuación:

$$\text{Min} \sum_{t=1}^T (\ln Y_t - \ln Y_t^*)^2$$

- 33 -

sujeto a: $\sum_{t=2}^{T-1} [(\ln Y_{t+1}^* - \ln Y_t^*) - (\ln Y_t^* - \ln Y_{t-1}^*)]^2 \leq e$

donde:

Y_t = PIB actual a precios de mercado constantes

Y_t^* = PIB tendencial a precios de mercado constantes

e = valor pequeño elegido de forma arbitraria

Este problema se puede plantear también de la siguiente forma:

$$\text{Min} \sum_{t=1}^T (\ln Y_t - \ln Y_t^*)^2 + \lambda \sum_{t=2}^{T-1} [(\ln Y_{t+1}^* - \ln Y_t^*) - (\ln Y_t^* - \ln Y_{t-1}^*)]^2 \leq e \quad - 34 -$$

En donde λ es el multiplicador de Lagrange.

Este método establece un intercambio entre el grado de suavización del producto tendencial y el ajuste del producto actual al tendencial, de tal forma que, cuanto más suave es la tendencia, peor es el ajuste al producto actual y viceversa.

Dicho intercambio viene determinado por cual sea el valor que se elija para el parámetro λ . Por lo tanto, este parámetro será el que determine el grado de suavidad del filtro o, lo que es lo mismo, del producto tendencial. Un valor pequeño de λ generará una estimación del producto tendencial muy parecida a la serie del producto observado y tendrá, por tanto, mucha volatilidad⁶¹. Un valor alto, sin embargo, produce una serie del producto tendencial suavizada (sin tantas oscilaciones) que, lógicamente, se parecerá menos al producto real observado. Los dos posibles valores extremos para este parámetro serían cero e infinito. Si λ es igual a cero, este método consistiría en minimizar el primer sumatorio de la ecuación - 34 -, lo cual equivale a estimar el producto tendencial haciendo que la varianza del componente cíclico fuera la mínima y ello sólo ocurre cuando la tendencia coincide con la serie del PIB observado. Si el valor de λ tiende a infinito, la tasa de crecimiento del producto tendencial permanecería constante y se obtendría una tendencia lineal del PIB.

El valor que la Comisión Europea establecía para el parámetro λ en el cálculo del producto tendencial para todos los Estados Miembros de la Unión, es un valor de 100 con datos anuales de las observaciones del PIB.

⁶¹ De hecho la elección de este parámetro, λ , que determina el grado de suavidad para el ciclo, es un elemento que introduce cierta arbitrariedad en el método y esta sería un inconveniente que se debería añadir a los tres citados en este trabajo.

Una vez que se tiene una estimación del PIB tendencial, sólo falta por determinar la “brecha de producción” (también denominado “*gap de producción*”), para lo cual basta con calcular la diferencia entre el nivel actual del producto y la tendencia estimada, expresada como porcentaje del PIB tendencial, tal y como se indica en la siguiente expresión:

$$GAP_t = \frac{Y_t - Y_t^*}{Y_t^*} \quad - 35 -$$

Uno de los problemas (quizá el más destacado) que se le atribuyen a esta técnica, tal y como indicamos en el texto, se refiere a la sensibilidad que muestra este procedimiento a la información disponible en los extremos de la muestra empleada. El filtro de Hodrick-Prescott está basado en un método de medias móviles de nueve términos. Cuando se aplica el filtro en la parte intermedia de la serie del producto observado, dicho filtro es simétrico, pues la media móvil ponderada comprende igual número de observaciones a cada lado del valor de referencia. Pero cuando se llega hacia el final de la muestra y dejamos de tener observaciones disponibles a un lado del valor del año de referencia, las ponderaciones se redistribuyen entre los años para los cuales hay observaciones; de manera que estos años reciben una ponderación significativamente mayor y, por lo tanto, el filtro se hace asimétrico hacia el final de la muestra. Esto hace que la tendencia estimada para los últimos años de la serie esté significativamente más afectada por los datos de los últimos años observados y sea muy sensible ante pequeñas variaciones o cambios de los mismos.

Tal y como indica la Comisión Europea (1995, págs. 40-41), la solución planteada para aliviar este problema es añadir a la serie que va a ser

analizada, predicciones de los años no observados necesarios para la últimas medias móviles. Estas predicciones se obtienen mediante proyecciones mecánicas basadas en un procedimiento estadístico univariante⁶², que no incorpora información de otras series macroeconómicas y que está solamente basado en el propio pasado de la serie observada del producto (siguiendo, lógicamente, el mismo criterio en el que se basan para justificar el empleo de una técnica estadística univariante para la estimación de la “brecha de producción”).

⁶² Concretamente un modelo de Media Móvil Integrado Autoregresivo (ARIMA).

ANEXO III

En este anexo describimos algunos detalles relativos al método de estimación del “*output gap*” que ha quedado establecido por la Comisión Europea basándonos en las explicaciones aportadas en el documento presentado por Denis *et al.* (2006) sobre la revisión del mismo.

La forma funcional que ha escogido la Comisión Europea para la función de producción, es una función sencilla del tipo Cobb-Douglas que depende de dos factores, capital y trabajo, además del progreso tecnológico.

En términos formales, el Producto Potencial, Y^* , viene dado, por lo tanto, por la siguiente expresión:

$$Y^* = L^\alpha K^{\alpha-1} TFP \quad - 36 -$$

en donde K y L responderán a los cálculos que a continuación detallaremos y la productividad total de los factores (TFP) representará aquella parte del crecimiento del producto que no viene explicada por la evolución de los factores productivos anteriores (capital y trabajo).

Para obtener el producto potencial con esta función, será necesario, previamente, estimar el componente tendencial de cada uno de estas variables de las que depende. La forma de obtener la tendencia de cada uno de los factores explicativos del producto potencial es la que se señala a continuación:

Factor Capital (K). Teniendo en cuenta que la máxima contribución al producto potencial del capital viene dada por la utilización total del stock

de capital existente en la economía y dado que el stock de capital es un indicador de la capacidad total, no es necesario extraer la tendencia de este factor para estimar el producto potencial.

Este factor de producción se aplica en el modelo de acuerdo a las dos ecuaciones siguientes:

$$K = I + (1 - dep)K(-1) \quad - 37 -$$

$$I = IYPOT * Y^* \quad - 38 -$$

En donde:

I = Inversión

dep = Tasa de depreciación que se supone constante a lo largo de todo el período analizado.

$IYPOT$ = Ratio de inversión en relación al producto potencial (Y^*).

Factor Trabajo (L). El empleo potencial es calculado de acuerdo con la siguiente expresión:

$$L^* = (POPW * PARTS * (1 - NAIRU)) * HOURST \quad - 39 -$$

Es decir, se estima como la fuerza de trabajo potencial ajustada por la tasa natural de desempleo, NAIRU. La fuerza de trabajo potencial es obtenida a partir de la población en edad de trabajar (POPW) multiplicada por la tasa de participación (PARTS), también, potencial. Dicha tasa de participación potencial es obtenida a partir de un filtro de Hodrick-Prescott. En cuanto a la estimación de la tasa natural de desempleo, NAIRU, se parte de una curva de Phillips y se estima mediante un filtro de Kalman. Por último,

como el factor de producción trabajo es definido en términos de horas, se multiplica el empleo potencial, estimado como acabamos de indicar, por el número medio de horas trabajadas potenciales (HOURST).

Productividad total de los factores (TFP). En este modelo se supone que el producto potencial es el correspondiente al producto obtenido con un nivel de eficiencia “normal” de los factores de producción. Dicho nivel de eficiencia se estima con los residuos de Solow obtenidos con un filtro Hodrick-Prescott a partir de la siguiente expresión:

$$SR = Y / L^{\alpha} K^{1-\alpha} = TFP \quad - 40 -$$

De esta forma la variable TFP recoge aquella parte del producto que no puede ser explicada por los factores de producción observados, capital y trabajo.

ANEXO IV

En este Anexo describimos cómo se plantea la obtención de cada una de las elasticidades que permiten evaluar cómo varían los ingresos y gastos públicos que se consideran sensibles al ciclo económico ante las variaciones de la “brecha de producción”, de acuerdo con la metodología empleada por la OCDE (Girouard & André, 2005) que es, a su vez, la que adoptó, en 2005, la Unión Europea (Comisión Europea, 2005a). Esa sensibilidad que muestran determinados ingresos y gastos públicos a las oscilaciones del ciclo es lo que se denomina “elasticidad de los ingresos presupuestarios en relación al ciclo” (η_{Ri}) y “elasticidad del gasto presupuestario en relación al ciclo” (η_G). Dichas elasticidades, a su vez, se separan en dos componentes:

- c) Una elasticidad del impuesto o gasto en relación a la base respecto de la cual se calcula, que será diferente según la categoría del impuesto o gasto que estemos considerando.
- d) Una elasticidad de la base impositiva o del desempleo en relación al indicador cíclico, que en este caso es la “brecha de producción”.

Respecto de las primeras, como decíamos, se ven afectadas por la base que se considere según la categoría de impuesto o gasto que se trate. Así, por ejemplo, la base será la renta salarial en el caso del impuesto personal sobre la renta y las cotizaciones a la Seguridad Social, serán los beneficios empresariales en el caso del impuesto de sociedades, el gasto en consumo en los impuestos indirectos y el desempleo en el caso del gasto público relativo al desempleo. Además, estas elasticidades dependerán directamente de la legislación tributaria de cada país y de los datos fiscales disponibles.

A continuación describimos la obtención de cada una de estas primeras elasticidades que reflejan cómo varia la recaudación del impuesto o el volumen de gasto en relación a la base respecto de la cual se calcula y a las que nos vamos a referir con la siguiente nomenclatura: $\eta_{Ri, \text{base}}$.

- Elasticidad del impuesto personal sobre la renta y de las cotizaciones a la Seguridad Social en relación a su base imponible.

Para la estimación de estas elasticidades se calculan los tipos impositivos medios y marginales para una familia representativa en varios puntos de una distribución de la renta salarial bruta estimada previamente. A continuación se obtiene la ratio entre la media ponderada del tipo impositivo marginal y la media ponderada del tipo impositivo medio. Las ponderaciones se derivan de la distribución de la renta salarial bruta estimada que se indicó anteriormente. Esta ratio entre el tipo marginal y el tipo medio proporciona la elasticidad en relación a las ganancias brutas para estas dos categorías de impuestos a que nos estamos refiriendo (Impuesto personal sobre la renta y cotizaciones a la Seguridad Social).

Lógicamente, los tipos impositivos medios y marginales citados, para los diferentes niveles de rentas salariales, dependerán de las características específicas del sistema impositivo (características tales como la progresión del impuesto, posibles desgravaciones fiscales, etc.)

Formalmente, la elasticidad del impuesto personal sobre la renta y de la cotización a la Seguridad Social en relación a la renta salarial (base impositiva sobre la que se calculan estos ingresos públicos) responde a la siguiente expresión:

$$\eta_{R_i,w} = \frac{(\sum_{j=1}^n \gamma_j MA_j)}{(\sum_{j=1}^n \gamma_j AV_j)} \quad - 41-$$

siendo R la recaudación del ingreso que se trate, el subíndice i la categoría de ingreso (en este caso, el impuesto personal sobre la renta o las cotizaciones a la Seguridad Social), w la renta salarial (es decir, la base sobre la que se calcula el impuesto personal sobre la renta y las cotizaciones a la Seguridad Social), γ_j la ponderación del nivel de ganancias j en relación a las ganancias totales, MA_j el tipo impositivo marginal de la renta o tasa marginal de las cotizaciones a la Seguridad Social y, por último, AV_j el tipo impositivo medio de la renta o tasa media de las cotizaciones a la Seguridad Social.

- Elasticidad del resto de categorías impositivas y del gasto en relación a su base.

Para las restantes categorías de ingresos y gastos sensibles al ciclo se hace el supuesto de que la elasticidad en relación a la base es unitaria. Esto significa, en el caso del Impuesto sobre la renta de las sociedades, que dicho impuesto es proporcional a la base impositiva sobre la que se calcula, que son los beneficios empresariales. En el caso de los Impuestos Indirectos, suponer una elasticidad unitaria, implica que dichos impuestos son proporcionales al gasto en consumo. Y por último, en el caso del gasto público en desempleo, supone que existe proporcionalidad entre las partidas correspondientes de gasto y el volumen de desempleo.

El segundo componente de la elasticidad de los ingresos y gastos públicos en relación al ciclo es la elasticidad de la base impositiva o del desempleo

en relación al indicador cíclico, que en el método que ahora emplea la Comisión Europea es, como decíamos, la “brecha de producción”. Estas re elasticidades reciben la denominación $\eta_{\text{base } i, y}$.

Estos segundos componentes, como indicábamos en el texto principal, se obtienen a partir de estimaciones econométricas de la sensibilidad de las bases relevantes de impuestos, o gastos, en relación a la “brecha de producción”. A continuación detallaremos la obtención de cada una de ellas.

- Elasticidad de la base del Impuesto personal sobre la renta, del Impuesto sobre la renta de las sociedades y de las cotizaciones a la Seguridad Social en relación al ciclo.

La estimación de estas elasticidades se realiza a partir de la siguiente ecuación, que relaciona el componente cíclico de la renta salarial con la brecha de producción:

$$\Delta \log \left(W_t L_t / Y_t \right) = a_0 + a_1 \Delta \log \left(Y_t / Y_y^* \right) \quad - 42 -$$

Expresión en la cual W es la tasa salarial y L es el empleo.

La regresión de esta ecuación nos proporcionará el coeficiente a_1 , el cual se interpreta como la sensibilidad o la variación de la renta salarial en relación a la brecha de producción, es decir, $\eta_{w, y}$. Esta estimación se convertiría en el segundo componente de la elasticidad del ingreso público en relación al ciclo económico en el caso del impuesto sobre la renta y las cotizaciones a

la Seguridad social, dado que la renta salarial es la base sobre la cual se calculan dichos ingresos públicos.

Esta misma ecuación sirve para obtener la elasticidad de los beneficios empresariales a la brecha de producción, pues se hace el supuesto de que los beneficios empresariales son la inversa de la renta salarial de tal manera que:

$$Z=Y-WL \quad - 43-$$

en donde Z representa el excedente bruto de explotación, base sobre la cual se calcula la recaudación del Impuesto sobre la renta de las sociedades.

Este supuesto permite obtener la elasticidad de los beneficios empresariales en relación a la brecha de producción ($\eta_{Z,y}$) en función de la elasticidad de la renta salarial ($\eta_{w,y}$) presentada anteriormente. De tal forma que se puede escribir la siguiente expresión:

$$\eta_{Z,y} = \frac{(1 - (1 - PS)\eta_{w,y})}{PS} \quad - 44-$$

en donde PS representa el cociente entre el beneficio empresarial (Z) y el PIB.

- Elasticidad de la base impositiva de los Impuestos Indirectos en relación al ciclo.

En relación a como varía el consumo real privado ante las variaciones de la posición en el ciclo, se hace el supuesto de que dicha elasticidad toma el

valor de 1. Tal y como se señala la OCDE (Girouard & André, 2005, pág. 17) este supuesto se toma como consecuencia de la amplia dispersión de las estimaciones realizadas en los distintos países miembros y los amplios errores estándar asociados a los coeficientes estimados, lo cual se debe fundamentalmente a que entre los distintos países existe una gran heterogeneidad en la estructura de consumo.

- Elasticidad del desempleo en relación al ciclo.

De manera similar al procedimiento empleado para obtener la elasticidad de la renta salarial en relación a la “brecha de producción”, se plantea la siguiente ecuación que relaciona directamente el componente cíclico del desempleo con dicha “brecha de producción”:

$$\Delta \log(U_t/U_t^*) = b_0 + b_1 \Delta \log(Y_t/Y_t^*) \quad - 45-$$

Expresión en la que U_t y U_t^* representan el desempleo observado y el potencial respectivamente.

El coeficiente b_1 resultante de la regresión es, precisamente, la elasticidad del desempleo (base sobre la que se calcula la partida de gasto público relativa al desempleo) en relación a la posición del ciclo económico, es decir, $\eta_{U,y}$.

3 EL PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO

El objetivo del capítulo anterior era repasar la literatura económica más reciente dedicada al estudio de los déficit públicos con la intención de encontrar justificaciones que nos permitan defender cuestiones como la de la conveniencia de establecer normas de disciplina presupuestaria, más aún cuando estamos dentro de una unión monetaria, qué tipo de normas son las más adecuadas para ello y qué posibles valores de déficit público se deberían controlar. Todo ello con el fin de poder abordar el estudio, más detallado, de la norma de disciplina presupuestaria establecida en la Unión Europea, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Este Pacto de Estabilidad y Crecimiento está constituido por un sistema de reglas que se estableció para vigilar la evolución de las cuentas públicas de los Estados miembros de la UE. Dicho conjunto de reglas tiene realmente su origen muchos años antes de su aprobación oficial, la cual ocurrió en 1999. La justificación más inmediata del Pacto procede del Tratado de Maastricht, el cual entró en vigor en noviembre de 1993 y supuso el inicio de la Unión Europea. Sin embargo, los primeros antecedentes del Pacto los podemos encontrar en documentos incluso anteriores al propio Tratado de Maastricht, tales como el Informe Werner y el Informe Delors. Por ello, para realizar el estudio del Pacto de Estabilidad y Crecimiento hemos considerado oportuno comenzar analizando los informes mencionados, a continuación, describir los principales contenidos del Tratado de Maastricht

referidos a las políticas fiscales de los Estados Miembros y así llegar a analizar el contenido propiamente dicho de las disposiciones del Pacto.

3.1 ANTECEDENTES DEL PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO

Como acabamos de mencionar, consideramos conveniente empezar el estudio del Pacto examinando cuáles han sido los antecedentes del mismo, refiriéndonos, en este caso, a los documentos que le han precedido, pues dicho examen sirve para valorar y comprender más profundamente el conjunto de documentos que conforman el Pacto. En este sentido, consideramos que, además del Tratado de Maastricht, que proporciona, como hemos dicho, la justificación más inmediata y a la cual dedicamos el tercero de los apartados siguientes, conviene estudiar otros dos importantes documentos que antecedieron en el tiempo al propio Tratado de Maastricht: el Informe Werner y el Informe Delors.

3.1.1 Informe Werner

En la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en la Haya en diciembre de 1969 se decidió, por parte de los seis Estados Miembros de la Comunidad Económica Europea, crear, por etapas, una Unión Económica y Monetaria (Consejo Europeo, 1969). Concretamente, en el punto 8 de la comunicación publicada tras la cumbre, se señala que los Estados Miembros *“reafirmaron su deseo de continuar con los desarrollos siguientes necesarios para la consolidación de la Comunidad y su transformación hacia una unión económica.”* Dichos Estados manifestaron en ese documento, *“que el proceso de integración debería producir una*

Comunidad de estabilidad y crecimiento. Con este fin, acuerdan que dentro del Consejo, sobre la base del memorando presentado por la Comisión el 12 de febrero de 1969 y en estrecha colaboración con la Comisión, debería elaborarse un plan durante 1970 con la visión de crear una unión económica y monetaria” (Consejo Europeo, 1969, pág. 2). Para poder llevar a cabo el estudio de dicho plan se constituyó un grupo de trabajo formado por expertos financieros y monetarios, presidido por P. Werner, quien en aquellos momentos era el Primer Ministro y Ministro de Hacienda de Luxemburgo.

El llamado Informe o Plan Werner (Werner, 1970) elaborado a raíz de los trabajos del citado grupo de expertos es, precisamente, el que diversos autores e instituciones⁶³ coinciden en señalar como precedente más próximo de la Unión Económica y Monetaria (UEM) y en este sentido, podemos citarlo como el primer documento europeo en el que se establecen los elementos de política presupuestaria necesarios para la unión económica y monetaria, que pueden ser considerados antecedentes de lo que, casi treinta años más tarde, se convertiría en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

La versión definitiva del Informe Werner fue presentada en octubre de 1970, conteniendo los siguientes apartados: I) Introducción, II) Punto de partida, III) El objetivo final, IV) Los principios de realización del plan por etapas, V) La primera etapa, VI) La transición hacia el objetivo final y VII) Conclusiones.

⁶³ Banco de España en: <http://www.bde.es/eurosist/cuestio/cuestio2.htm> (9/10/2007).

El punto de partida del informe (segundo apartado del mismo) se encarga de la descripción de la situación de aquellos momentos, incidiendo en recordar que desde que se firmó el Tratado de Roma, en 1957, la Comunidad Económica Europea había ido logrando distintos hitos en su camino hacia la integración económica, tales como el establecimiento de la unión aduanera o la política agrícola común. Sin embargo, por distintas razones, reconoce también que no se había llegado todavía a una armonización efectiva de las políticas económicas en la Comunidad, objetivo pretendido, en realidad, por el Tratado de Roma.

Ante esta situación, el objetivo final (tercer apartado) que los expertos se plantean en el Informe Werner es determinar cuáles son los elementos fundamentales y necesarios para que se pueda alcanzar, a lo largo de la década de los años setenta, una verdadera unión económica y monetaria. Por ello, realizan a continuación, una presentación de cuáles son dichos elementos. En lo que se refiere al objeto de estudio de este trabajo, es decir, en relación al Pacto de Estabilidad y Crecimiento, consideramos que los elementos planteados como necesarios para alcanzar el objetivo final de la unión económica y monetaria en el Informe Werner que se pueden calificar como precedentes del Pacto, son los siguientes:

- La necesidad de transferir responsabilidades desde el nivel nacional al plano comunitario. Dicha transferencia de responsabilidades se debe mantener dentro de los límites que permitan el funcionamiento operativo de la Comunidad y afectar a todo el cuerpo de políticas que determinan el equilibrio general.
- En el corto plazo, las políticas económicas se deben decidir, a grandes rasgos, a nivel comunitario y, como consecuencia de ello, será necesario

establecer presupuestos económicos compatibles cada año, así como instrumentar el control de su realización.

- Como consecuencia de los restantes elementos necesarios para alcanzar la unión económica y monetaria, la política presupuestaria asume una gran trascendencia⁶⁴. El presupuesto comunitario alcanzará su máxima influencia al inicio de la fase final, pero su importancia económica será débil comparado con los presupuestos nacionales, cuya gestión armonizada, será un elemento fundamental para la cohesión en la unión.
- Los márgenes dentro de los cuales se deben mantener los principales agregados presupuestarios nacionales, tanto a nivel anual, como en las proyecciones multianuales, deben ser decididos a nivel comunitario, teniendo en cuenta la situación económica y las características estructurales particulares de cada país. Será fundamental, en este sentido, la determinación de las variaciones en el volumen de los presupuestos, el tamaño de los saldos y los métodos de financiación de los déficit o la utilización de los superávit. Para poder influir a corto plazo en la economía, se reconoce la necesidad de que, a nivel nacional, los distintos Estados dispongan de presupuestos y de instrumentos fiscales manejados de acuerdo con las Directivas Comunitarias.
- En el plano institucional se reconoce la necesidad de crear o transformar distintos órganos comunitarios con el fin de dotarlos de poderes que, hasta entonces, estaban siendo ejercitados por las autoridades nacionales.
- Por último, se señala que el Centro Comunitario de decisión deberá poder ejercer, de acuerdo con el interés Comunitario, una influencia

⁶⁴ Los elementos restantes que confieren la citada trascendencia a la política presupuestaria son, fundamentalmente, los objetivos que habrá que alcanzar para poder establecer una verdadera unión monetaria.

decisiva en la política económica general de la Comunidad. En este sentido, en el caso de la política presupuestaria, dado que se prevé que el papel del presupuesto comunitario como instrumento económico sea insuficiente, el centro de decisión de la Comunidad debe poder influir en los presupuestos nacionales, especialmente en cuestiones como el signo de los saldos presupuestarios y los métodos de financiación de los déficit o la utilización de los superávits.

En el cuarto apartado del Informe Werner, sobre los principios de la realización del plan por etapas, se reconoce, brevemente, que el proceso de unificación económica y monetaria es un proceso irreversible que ha de desarrollarse de forma progresiva y con la finalidad de reforzar la coordinación de las políticas económicas y monetarias de los Estados Miembros. De acuerdo con la Conferencia de la Haya de 1969, dicho proceso deberá ejecutarse mediante etapas. La primera de dichas etapas, cuya duración prevista era de tres años, es la considerada en el quinto apartado del Informe, y en él se detallan los criterios de política que habrían de seguirse durante la misma.

De todos los criterios especificados en el documento para aplicar a lo largo de la primera etapa, los que marcan un claro origen de lo que posteriormente sería el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, son los aspectos señalados para la política presupuestaria. En primer lugar, el Informe establece que, dado que el objetivo es alcanzar la mayor armonización y coordinación posible en las políticas presupuestarias de los Estados miembros, será necesario marcar unas directrices cuantitativas, de acuerdo con la situación de cada país, sobre los principales elementos de los presupuestos públicos, fundamentalmente para las cifras de ingresos y

gastos totales, así como la distribución de éstos entre inversión y consumo y el signo y cantidad de los saldos presupuestarios. Además, se deberá prestar especial atención a los métodos empleados para la cobertura de los déficit o el empleo de los superávits. Por otro lado, se establece, la realización de estudios comparados de los presupuestos de los Estados Miembros (tanto desde el punto de vista cuantitativo, como cualitativo), con el objetivo de que dichas comparaciones faciliten la armonización de las políticas presupuestarias. Desde el punto de vista cuantitativo, las comparaciones deberán afectar al total del presupuesto público, incluyendo tanto los presupuestos de las autoridades locales como de la seguridad social. Asimismo, será necesario evaluar aspectos tales como la presión fiscal, el peso del gasto público en los diferentes países de la Comunidad y los efectos de los ingresos y gastos públicos en la demanda interna global y en la estabilidad monetaria. Por último, será necesario diseñar un método de cálculo que permita realizar valoraciones de los impulsos que la totalidad del presupuesto transmite a la economía.

Este conjunto de tareas, consideradas como necesarias para conseguir la armonización de las políticas presupuestarias en la Comunidad, se completan con otras dos tareas de carácter más práctico: la armonización en los calendarios para la elaboración de los proyectos presupuestarios y la adopción de instrumentos homólogos (tales como los “reguladores fiscales” o los “presupuestos cíclicos”).

En el apartado VI del Informe, dedicado a la transición hacia el objetivo final, se especifican las acciones que se deberían emprender en la segunda etapa que, como indica su título, se considera que es un período de transición hacia el objetivo final de la unión económica y monetaria. Por

esta razón se señala, en primer lugar, que a lo largo de esta fase se debe incrementar la coordinación de las políticas nacionales, armonizar dichas políticas siguiendo los criterios establecidos en las directrices o decisiones comunitarias y, por último, transferir las responsabilidades necesarias de las autoridades nacionales a las comunitarias.

Para que todo este proceso pueda ocurrir, en lo que se refiere a la política presupuestaria simplemente se señala que las normas establecidas en la etapa previa sobre el volumen de los presupuestos y la dirección y tamaño de los saldos deberían adquirir cada vez un carácter más obligatorio. Dichas normas deberían estar, además, acompañadas de la aplicación común de instrumentos homólogos de política presupuestaria.

El Informe Werner termina con un apartado de conclusiones en el que recuerda que las medidas de política presupuestaria deberían ser decididas de acuerdo con los objetivos comunitarios, para lo cual se establece, que dentro de la estructura de reuniones prevista para el Consejo, se realice un estudio comunitario previo a la redacción definitiva de los proyectos presupuestarios por parte de los Estados Miembros. Asimismo, concluye que, de acuerdo con todo lo establecido a lo largo del documento, los procesos presupuestarios nacionales deberían estar sincronizados.

Si hacemos una valoración de la aplicación de las propuestas contenidas en el Informe Werner, que acabamos de describir, habría que señalar que las mismas no tuvieron ni el alcance, ni el éxito que se preveía en un principio. En este sentido es interesante comentar las principales conclusiones a las que Baer y Padoa-Schioppa llegan después de valorar el Informe Werner

casi veinte años después de su elaboración⁶⁵. Estos autores, después de analizar el Informe, así como los hechos que ocurrieron en los años siguientes a su presentación, concluyen que las propuestas que contenía perdieron su validez rápidamente como consecuencia de diversos factores. El primero de ellos, es un factor totalmente ajeno al propio estudio elaborado por el grupo de expertos dirigido por Werner. Se refieren, en concreto, al derrumbamiento, en 1973, del sistema monetario internacional alcanzado en Bretton Woods en 1944, junto con la primera crisis del petróleo del mismo año. Ambos acontecimientos provocaron una alteración del entorno económico bajo el cual se esperaba que se hubieran aplicado las propuestas del Informe. A este factor, que no consideran suficiente como para justificar el fracaso del mismo, añaden una serie de problemas que consideran que contenía internamente el propio documento. Estos problemas o críticas dirigidas al Informe Werner, que citamos a continuación, son los siguientes: insuficientes restricciones sobre las políticas nacionales, ambigüedades institucionales, concepción política inapropiada y falta de impulso interno.

- El primer problema, sobre insuficientes restricciones para las políticas nacionales, proviene del hecho de que la integración política que se plantea en el documento descansa, en realidad, sobre un acuerdo voluntario de objetivos comunitarios. Lo que estos autores están criticando es el carácter de recomendación que tienen, para cada uno de los Estados, las directrices establecidas a nivel de la Comunidad. El problema de este planteamiento, explican, es que una vez que

⁶⁵ Estas conclusiones están contenidas en el documento “The Werner report revisited” recogido, junto con otros trabajos, en “Report on economic and monetary union in the European Community” (Committee for the study of economic and monetary union, 1989, págs. 53-60).

desaparece el consenso político en el que se han diseñado los criterios comunitarios y la buena voluntad de cooperación, deja de asegurarse el cumplimiento de políticas que buscan un objetivo común.

- La segunda crítica planteada al trabajo de este grupo de expertos es la poca claridad o ambigüedad que en el Informe se recoge sobre qué organismo tiene que tomar cada una de las decisiones que implica el proceso de integración y unificación, así como el reparto de responsabilidades que de ello se derivará.
- En tercer lugar se valora negativamente la excesiva confianza que se pone de manifiesto en los procesos de coordinación política, respecto de la capacidad que tienen los instrumentos políticos para afectar a los objetivos en la forma en la que se ha podido predecir que van a afectar. Es decir, estos autores critican la visión optimista que manifiesta el Informe Werner sobre la eficacia de la gestión económica y consideran que da lugar a que quede poco espacio, en dichos procesos, para la toma de decisiones discrecionales o flexibles, por parte de los gobernantes nacionales, sobre todo en el ámbito presupuestario.
- Por último, la crítica de falta de un impulso interno se refiere, como explican Baer y Padoa-Schioppa, a la no previsión de un proceso interactivo en el que se contemplen los mecanismos que se pudieran tener que emprender como consecuencia de las reacciones del mercado y que fueran necesarios para que el proceso de unificación avanzara hacia su objetivo final de lograr la unión económica y monetaria.

3.1.2 Informe Delors

El siguiente documento en el que encontramos propuestas que representan un antecedente de lo que, años más tarde, se convertiría en el PEC, es el

Informe Delors (Committee for the study of economic and monetary union, 1989). Entre su publicación y la del anterior informe que acabamos de analizar, el Informe Werner, transcurrieron diecinueve años, reflejo de la ralentización, o casi paralización, en el proceso de integración iniciado a principios de los años setenta, como consecuencia, fundamentalmente, de las divergentes políticas que surgieron a raíz de las crisis petrolíferas sufridas en esa década (Committee for the study of economic and monetary union, 1989, pág. 11).

Fue ya en la década de los ochenta cuando se volvieron a retomar las iniciativas dirigidas a lograr la mayor integración económica y monetaria en la Comunidad, empezando por el establecimiento del Sistema Monetario Europeo. Posteriormente, en junio de 1988, se celebró, en Hannover, el Consejo Europeo en el que los Estados Miembros de la Comunidad adoptaron el Acta Única y ratificaron el objetivo de establecer gradualmente la Unión Económica y Monetaria. Por tal motivo, se decidió convocar un nuevo comité al cual le encargaron la tarea de estudiar y definir, de nuevo, las etapas que habrían de seguirse en la Comunidad para la consecución de la mencionada Unión Económica y Monetaria. Dicho Comité, presidido por Jackes Delors, Presidente de las Comisiones Europeas, realizó el correspondiente estudio y el resultado del mismo se publicó, en 1989, en un documento que lleva por título: “Informe sobre la unión económica y monetaria en la Comunidad Europea”, conocido como Informe Delors.

El documento consta de tres capítulos. En el primero, titulado “Desarrollos pasados y presentes en la integración económica y monetaria en la Comunidad”, se describen los acontecimientos más importantes ocurridos

en relación al proceso de integración económica y monetaria, así como los principales problemas y las perspectivas que se observaban en el camino hacia el objetivo final de lograr la unión económica y monetaria. Como acontecimientos más importantes, en relación al proceso de integración ya alcanzados, mencionan el Sistema Monetario Europeo, el Ecu, el Acta Única y el programa de consecución de un mercado único. Y como problemas, a los cuales se les pretende dar solución con las propuestas del informe, destacamos los tres siguientes:

- En primer lugar, se indica que aunque se habían realizado progresos en el proceso de integración, todavía, quedaban importantes divergencias en aspectos tales como las posiciones presupuestarias y los desequilibrios externos. Estos desequilibrios requieren que la convergencia sea mejorada en estos aspectos.
- Además, se reconocía la necesidad de una política coordinada más intensiva y efectiva, no sólo en el ámbito de la política monetaria, sino también en áreas de la gestión económica nacional que afectan a la demanda agregada, los precios y los costes de producción. En este sentido, se señala, que la coordinación política en el ámbito puramente económico era insuficiente todavía.
- Por último, se recuerda que la unión económica y monetaria implica algo más que la creación de un mercado único y que, como se señala a lo largo del informe, esto conlleva que se deberían realizar las correspondientes transformaciones en todas las áreas de gestión política que fueran necesarias. En especial, a las políticas comunitarias se les debería asignar el objetivo de conseguir una estructura económica lo más equilibrada posible. Este objetivo es especialmente necesario pues hay que tener en cuenta que la adopción de unos tipos de cambio fijos elimina un importante indicador de inconsistencias políticas entre los

Estados Miembros y desaparece como instrumento de ajuste dentro del conjunto de herramientas económicas que disponían dichos Estados.

En el segundo capítulo del Informe, “La etapa final de la unión económica y monetaria” se establecen las consideraciones generales, que el grupo de expertos realiza, sobre la unión económica y monetaria, las características que deberían tener, tanto la unión monetaria como la económica, y los acuerdos que, a nivel institucional, serían necesarios para alcanzar el objetivo final.

Las consideraciones generales que, sobre la unión económica y monetaria, plantea este grupo de expertos en su informe, permiten definir perfectamente el proceso que se pretendía alcanzar dentro de la Comunidad. En esas consideraciones generales especifican lo siguiente:

“La unión económica y monetaria en Europa implicaría una completa libertad de movimientos de personas, bienes, servicios y capital, así como unos tipos de cambio irrevocablemente fijos entre las monedas nacionales y, finalmente, una moneda única. Esto, sucesivamente, implicaría una política monetaria común y requeriría un elevado grado de compatibilidad entre las políticas económicas y consistencia entre algunas otras áreas políticas, particularmente en el ámbito fiscal. Estas políticas deberían garantizar una estabilidad de precios, crecimiento equilibrado, niveles de vida convergentes, elevado empleo y equilibrio externo. La unión económica y monetaria representaría el resultado final de un proceso progresivo de integración económica en Europa.

Incluso después de lograr la unión económica y monetaria, la Comunidad seguiría consistiendo en un grupo de naciones individuales con diferentes características económicas, sociales, culturales y políticas. La existencia y conservación de esta pluralidad requeriría que un cierto grado de autonomía en la toma de decisiones económicas permanezca en los países miembros individuales y que se alcance un equilibrio entre las competencias nacionales y de la Comunidad. Por esta razón no sería posible simplemente seguir el ejemplo de los Estados Federales; sería necesario desarrollar un enfoque innovador y único (Committee for the study of economic and monetary union, 1989, pág. 17).

Dentro de las características de la unión económica⁶⁶ que se tratan en este capítulo, encontramos precisamente aquellas que más directamente se relacionan con la política presupuestaria que se desarrolla en el Pacto de Estabilidad. De entre las planteadas en el documento, consideramos importante mencionar las siguientes:

- Debería preservarse a los Estados Miembros, incluso en la etapa final de la unión económica y monetaria, decisiones que afecten a los principales componentes de las políticas públicas en las áreas relativas a seguridad interna y externa, justicia, seguridad social, educación y por lo tanto, decisiones que afecten al nivel y composición del gasto público así como a los ingresos. La única excepción se encuentra en la necesidad de establecer un sistema de reglas vinculantes que afecte al tamaño y financiación de los déficit presupuestarios nacionales.

⁶⁶ No consideramos necesario comentar las características indicadas en el informe para la unión monetaria (Committee for the study of economic and monetary union, 1989, págs. 18-20) pues el objeto fundamental de este estudio, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, hace que las cuestiones de política monetaria queden fuera del alcance del mismo.

- Se reconoce que la ejecución de políticas presupuestarias nacionales no coordinadas y divergentes podrían socavar la estabilidad monetaria y generar desequilibrios en los sectores real y financiero de la Comunidad. Además, el hecho de que el presupuesto comunitario gestionado de forma centralizada continúe representando una pequeña parte del gasto total y que no sea posible realizar ajustes cíclicos en la mayoría de dicho presupuesto, significa que la tarea de conseguir una determinada política fiscal a nivel comunitario sólo puede alcanzarse mediante la coordinación de las políticas presupuestarias nacionales. Sin dicha coordinación sería imposible que la Comunidad, como un todo, pueda establecer el “*mix*” apropiado de política fiscal y monetaria para mantener el equilibrio interno y externo o que la Comunidad pueda desempeñar su papel en el proceso de ajuste internacional.
- Se advierte que, si bien las fuerzas del mercado pueden tener una cierta influencia disciplinaria, sin embargo, la experiencia sugiere que las percepciones del mercado no siempre proporcionan señales lo suficientemente fuertes y convincentes. Además, recuerda que acceder a grandes mercados de capitales pueden incluso facilitar la financiación de desequilibrios económicos. Es por ello por lo que consideran que los países miembros deberían aceptar el hecho de que compartir un mercado y una moneda única impone una serie de restricciones políticas.
- Por último, en el campo de las políticas presupuestarias, se requieren las siguientes normas de carácter vinculante:
 - 1) Imposición efectiva de un límite superior sobre los déficit presupuestarios de los Estados Miembros de la Comunidad, aunque en el establecimiento de dicho límite sería conveniente tener en cuenta las circunstancias particulares de cada Estado.

- 2) Eliminación del acceso al crédito directo del banco central y cualquier otra forma de financiación monetaria, pero mantenimiento de la posibilidad de realizar operaciones de mercado abierto en activos públicos.
- 3) Restricción del recurso al endeudamiento externo en moneda extranjera.

Estos tres tipos de medidas, relativas a las políticas presupuestarias nacionales, deben ser compatibles con la idea de que los acuerdos a nivel presupuestario deberían permitir que en el ámbito comunitario se ejecuten políticas monetarias y fiscales coherentes.

Por último, este segundo capítulo del Informe Delors, que estamos comentando, termina, como decíamos, especificando qué tipo de acuerdos y cambios institucionales serían necesarios para poder alcanzar el objetivo final de la unión económica y monetaria. En el ámbito fiscal, a diferencia del monetario, la estructura institucional necesaria para ejecutar las tareas políticas previstas anteriormente, ya estaba, básicamente, prevista en el Tratado de Roma. Ello implica que no se requieran nuevas instituciones, si bien sería necesario añadir o reformar algunas de las atribuciones que tienen asignadas las instituciones existentes. Por ejemplo, se señala que en el campo económico, el Consejo de Ministros de la Comunidad debería ser quien determine las líneas generales de política económica mientras que la implementación de las mismas es una tarea que debería recaer en los gobiernos nacionales y en la Comisión en sus respectivas áreas de competencias.

Otro cambio a nivel institucional es el que proviene de la necesidad de que la política presupuestaria se aplique de manera coordinada con el resto de

políticas comunitarias, sobre todo con la política monetaria. Para que dicha coordinación sea efectiva se plantea el establecimiento de determinados procedimientos de consulta que podrían implicar la asistencia del Presidente del Consejo y el Presidente de la Comisión a las reuniones del Consejo del Banco Central del Sistema Europeo, sin poder de voto ni de bloqueo de decisiones, o la asistencia del Presidente del Consejo del Banco Central del Sistema Europeo a las reuniones del Consejo de Ministros, especialmente en cuestiones de relevancia para la política monetaria.

Después de definir las características principales que deberían tener, tanto la unión económica, como monetaria, el informe termina con un capítulo dedicado a analizar y proponer las etapas concretas que se deberían seguir para alcanzar la UEM reconociendo la necesidad de emprender un movimiento progresivo hacia el objetivo final. Se definieron tres etapas claramente diferenciadas y, en lo que se refiere a la política presupuestaria, estos son los principales pasos que están relacionados con ella:

- 1) Primera etapa. En el campo económico, el objetivo fundamental de esta primera etapa relacionado con la política fiscal es la reducción de las disparidades existentes entre los programas de consolidación presupuestaria de los distintos países. Para ello se considera necesario:
 - a) Establecer un proceso de vigilancia multilateral de los desarrollos económicos y las políticas establecidas, basado en indicadores previamente acordados. Los resultados de dichas políticas deberán ser juzgados en base a unos objetivos establecidos para la comunidad y se deberán establecer unos procedimientos de consulta política y recomendaciones a nivel comunitario que

- promuevan la rectificación conveniente para las políticas nacionales;
- b) Establecer un nuevo procedimiento de coordinación presupuestaria con indicaciones cuantitativas y orientaciones a medio plazo;
 - c) Estipular acciones presupuestarias concertadas por los Estados Miembros.
- 2) La segunda etapa, considerada como un período de transición hacia la etapa final, empezaría una vez que hubiera entrado en vigor el nuevo Tratado. En esta etapa, los procedimientos establecidos en la primera, deberían reforzarse y ampliarse sobre la base del nuevo Tratado. Las indicaciones políticas deberían establecerse por decisión mayoritaria. Concretamente debería establecerse, en lo que aquí interesa:
- a) Un marco de objetivos económicos principales a medio plazo dirigido a lograr el crecimiento estable, junto con un procedimiento de seguimiento de resultados y de intervenciones en el caso de que se produjeran desviaciones significativas.
 - b) Un conjunto preciso, aunque no vinculante todavía, de reglas relativas al tamaño de los déficit presupuestarios anuales y su financiación. En este sentido, la Comisión sería la responsable de hacer llegar al Consejo cualquier ejemplo de incumplimiento por parte de un Estado Miembro para que éste fuera estudiado y se propusiesen las acciones correctoras necesarias.
- 3) En la tercera y última etapa la principal novedad añadida con respecto a la etapa anterior es que las reglas y procedimientos comunitarios establecidos en el campo macroeconómico y presupuestario deberían convertirse en normas de carácter vinculante. En particular, el Consejo Europeo, en colaboración con el Parlamento Europeo, deberían tener la

autoridad necesaria suficiente como para poder tomar decisiones sobre la imposición de restricciones a los presupuestos nacionales con el fin de impedir desequilibrios que pudieran poner en peligro la estabilidad monetaria.

Una vez comentado este importante documento para la Unión Economía y Monetaria de la Comunidad, conviene señalar que el mismo provocó importantes reacciones, tanto a favor como en contra, en relación a lo propuesto, sobre todo en lo relativo a las normas de carácter vinculante en el ámbito presupuestario. A continuación, presentamos un resumen de las mismas en los dos cuadros que se añaden en las siguientes páginas, separando las opiniones a favor (Cuadro - 9 -) de las principales críticas (Cuadro - 10 -).

Cuadro - 9-Principales comentarios de apoyo al Informe Delors

Apoyos	
Lamfalussy (1989)	<p>La coordinación de la Política Fiscal es un componente fundamental para la unión económica y monetaria en Europa.</p> <p>Señala tres argumentos que apoyan la coordinación macro-fiscal en la unión económica y monetaria:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Necesidad de una adecuada política fiscal para la unión como un conjunto. Se puede llevar a cabo bien mediante un presupuesto comunitario o bien limitando la discrecionalidad nacional en el diseño de sus políticas presupuestarias (más partidario de esta opción). b) Necesidad de evitar la inadecuada apropiación de los ahorros de la unión económica y monetaria por parte de un Estado miembro, pues las fuerzas de mercado no tendrán suficiente capacidad para imponer disciplina como para corregir estas posibles situaciones. c) Necesidad de corregir el sesgo hacia la falta de restricciones fiscales que surgen dentro de una unión económica y monetaria. <p>Además, añade, como argumento adicional para la necesidad de las propuestas fiscales recogidas en el Informe Delors, el establecimiento de una convergencia política también durante el período de transición.</p>
Pöhl (1988)	<p>La unión económica y monetaria implica considerables cambios de responsabilidad en las políticas económicas que deben trasladarse a una autoridad central. Y aunque la completa unión política no es necesaria para el establecimiento de dicha unión económica y monetaria, la pérdida de soberanía nacional en distintas cuestiones de política económica y monetaria sólo será posible en un contexto de una estrecha e irrevocable integración política.</p> <p>Considera como lo más adecuado una política monetaria planteada a nivel comunitario combinada con una importante transferencia de autoridad a nivel de política fiscal.</p>

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro - 10 -Principales comentarios críticos del Informe Delors

Críticas	
Fратиanni y von Hagen (1992)	Además de la crítica global al Informe Delors en su conjunto, critican las normas fiscales vinculantes en particular, pues consideran que no aseguran la disciplina fiscal ya que simplemente se establecen para salvaguardar el peso que la política monetaria pierde frente a la política fiscal con motivo de su centralización a nivel comunitario.
Buiter y Kletzer (1990)	Estos autores critican tres propuestas del Informe Delors: <ul style="list-style-type: none"> a) Falta de simetría en las restricciones sobre el déficit del sector público; b) Exclusión del acceso directo al crédito del Banco Central y a otras formas de financiación monetaria, puesto que refleja falta de independencia de dicha entidad; c) Limitación del recurso al endeudamiento externo en monedas no comunitarias.
Brendenkamp y Deppler (1989)	Analizan si la implementación de un régimen de tipo de cambio fijo para el ámbito de la unión requiere unas restricciones vinculantes de política fiscal como las que plantea el Informe De (Papadia, 1990) (Pisani-Ferri, 1990)lors. Las dos principales conclusiones que alcanzan son las siguientes: <ul style="list-style-type: none"> a) Desde un punto de vista nacional, la restricción que resulta efectiva es la establecida sobre el grado de financiación monetaria, pero dicha restricción no indica nada sobre el volumen de déficit público compatible. b) Desde la perspectiva de toda la unión, la estabilidad financiera del área monetaria puede asegurarse estableciendo simplemente independencia entre las autoridades monetarias y fiscales. Señalan, que en cualquier caso, la coordinación de las políticas fiscales no se eleva por el hecho de establecer un régimen de tipo de cambio fijo.
Papadia (1990)	Destaca la idea de que las normas vinculantes de política fiscal establecidas en el Informe Delors, no son una necesidad lógica ya que la historia ha demostrado que una unión monetaria puede organizarse sin necesidad de políticas presupuestarias vinculantes para los países participantes.

Críticas (continuación)	
Pisani-Ferry (1990)	<p>En el análisis de las propuestas del Informe Delors y la convenciencia o no de establecer normas vinculantes de política fiscal considera las siguientes cuestiones:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) En relación a la autonomía presupuestaria nacional y la estabilidad económica señala que, dado que la unión económica y monetaria supone la pérdida de dos importantes instrumentos de política económica nacional (política monetaria y tipo de cambio), unas políticas presupuestarias nacionales autónomas pueden paliar esta situación, si bien hay incertidumbre en cuanto al grado adecuado de autonomía que se requiere. b) En relación a la unión monetaria y la disciplina presupuestaria concluye que no hay duda sobre la necesidad de una cierta disciplina presupuestaria para conseguir el éxito de unión económica y monetaria. En lo que no hay tanto consenso es en el significado de dicha disciplina. Concretamente señala que lo más conveniente sería definir la disciplina presupuestaria en función del concepto de sostenibilidad presupuestaria, que los mercados no introducen por sí mismos la disciplina fiscal suficiente y que lo más adecuado sería dejar la definición de las normas presupuestarias a los Estados miembros pero su objeto, naturaleza jurídica y procedimientos de aplicación establecerlos a nivel comunitario. c) En cuanto a la unión monetaria y la coordinación presupuestaria opina que ante la pérdida del tipo de cambio como herramienta de política económica nacional y la pérdida de responsabilidad de los Estados ante su saldo exterior, es necesario que exista una acción presupuestaria conjunta de los Estados miembros que responda a las inflexiones que afecten al conjunto de la unión.

Fuente: Elaboración propia.

3.1.3 Tratado de Maastricht

El último documento, previo al Pacto de Estabilidad, en el que se refleja claramente la necesidad de disponer de un marco presupuestario adecuado en la Unión Económica Europea y en el que se establecen normas para asegurar que las políticas fiscales sean sólidas (Banco Central Europeo, 2004a, pág. 58) es el Tratado de Maastricht. Dicho tratado, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, entró en vigor el 1 de noviembre de 1993, tres años después de la publicación del Informe Delors. Con él quedó constituida la Unión Europea conformada por tres pilares: las Comunidades Europeas, la política exterior y de seguridad común y la cooperación policial y judicial en materia penal. Asimismo, la creación de la Unión Europea, mediante este Tratado, supuso la conclusión de la instauración del mercado único.

En este trabajo todas las referencias a las disposiciones del Tratado de Maastricht se han tomado de los textos consolidados de los Tratados de la Unión Europea (Boletín Oficial del Estado, 2000). De acuerdo con dichos documentos, el Tratado de Maastricht está organizado en seis partes. A efectos de esta investigación, sólo nos centraremos en el examen de la tercera parte dedicada a las Políticas de la Comunidad. Y más concretamente, es objeto de estudio el Título VII sobre Política Económica y Monetaria, el cual se halla dividido, a su vez, en cuatro capítulos: (1) Política Económica, (2) Política Monetaria, (3) Disposiciones Institucionales y (4) Disposiciones Transitorias.

En lo que se refiere a la política económica de la Unión, desarrollada en el Capítulo 1 (de Política económica) del Título VII, ésta queda definida básicamente por tres elementos (que trataremos a continuación con más

profundidad): la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros, la vigilancia multilateral de esta coordinación y un conjunto de normas de disciplina financiera y presupuestaria.

Por su parte, el Capítulo 2 (Política Monetaria) del mismo Título, describe el principal objetivo de la política monetaria indicando que dicho objetivo consiste en instaurar una moneda única y garantizar su estabilidad mediante la estabilidad de los precios y el respeto de la economía de mercado.

Por último, en los Capítulos 3 (Disposiciones Institucionales) y 4 (Disposiciones Transitorias) se recogen todos aquellos artículos que tratan cuestiones del ámbito institucional de la Unión en lo que se refiere a políticas económicas y en los que establecen las estipulaciones sobre los preparativos (por ejemplo los famosos criterios de convergencia nominal) y culminación de la tercera fase de la unión respectivamente.

A continuación, vamos a tratar, de manera más pormenorizada, los artículos del Tratado con los que este documento define la política fiscal que se deberá desarrollar en el marco de la Unión. Por un lado nos encontramos aquellos artículos que establecen las normas de disciplina, supervisión y coordinación de las políticas presupuestarias y por otro, los artículos que establecen las disposiciones transitorias previas al establecimiento de la tercera y última fase de la Unión. Los primeros, pertenecen al Capítulo 2 de Política Económica, así como el Protocolo sobre procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, mientras que los segundos se desarrollan en el último Capítulo del Título VII (Capítulo 4 de Disposiciones Transitorias), junto con el Protocolo sobre los criterios de convergencia previstos en el artículo 121 del Tratado constitutivo de la

comunidad Europea. Lo más característico de este conjunto de normas es que establecen una autonomía presupuestaria para los Estados miembros, al menos en términos formales, absoluta, a diferencia de lo que ocurre con la política monetaria definida como una política única para la Unión. Sin embargo, la gestión de las políticas fiscales nacionales queda sujeta a una serie de normas de disciplina presupuestaria y procedimientos de coordinación establecidos a nivel comunitario que vamos a describir en los párrafos siguientes.

Los artículos del citado Capítulo 2, que establecen las principales reglas que deben seguir las políticas presupuestarias de la Unión, se pueden clasificar en tres grupos. En el primer grupo de artículos, se da una serie de orientaciones generales y normas para la coordinación de las políticas económicas (no monetarias). El segundo grupo marca las restricciones sobre la financiación del déficit del Sector Público, exigiendo una financiación ortodoxa de los mismos. Y el último, que es el artículo 104, recoge y desarrolla la norma básica de la política fiscal de la Unión. Concretamente, este artículo 104 es el que recoge la disposición fiscal fundamental del Tratado según la cual los Estados miembros deben evitar los déficit excesivos.

En el primer grupo de artículos, en el que se dan las orientaciones generales y las normas para la coordinación de las políticas económicas (no monetarias), se incluyen los artículos 98 y 99.

El primero de ellos, artículo 98, establece que los Estados miembros gestionarán sus políticas económicas de forma que contribuyan al logro de

los objetivos de la Comunidad. Los objetivos a los que se refiere, están recogidos en el artículo 2 del Tratado:

“promover en el conjunto de la Comunidad un desarrollo armonioso y equilibrado de las actividades económicas, un crecimiento sostenido y no inflacionista que respete el medio ambiente, un alto grado de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de empleo y de protección social, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros”.

Además, también se establece que se deberá actuar respetando los principios rectores establecidos en el artículo 4 del Tratado: la estabilidad de precios, finanzas públicas y condiciones monetarias saneadas, y unas balanzas de pagos sostenibles.

El artículo 99, por su parte, establece, en primer lugar, que los Estados miembros deben considerar sus políticas económicas como un asunto de interés común sobre la base de la estrecha coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros dentro del Consejo ECOFIN, que está compuesto por los Ministros de Finanzas y Economía de dichos Estados.

Además, en los apartados 2 y 3, se requiere del Consejo ECOFIN que formule las Orientaciones generales de las políticas económicas de los Estados miembros, las cuales constituyen un elemento primordial para la coordinación de la orientación general de las distintas políticas. Junto a esta función, se le atribuye, también, el control la evolución económica dentro de un marco de supervisión multilateral. Para esto último, los Estados miembros deberán proporcionar, entre otras cosas, información sobre las

medidas importantes que hayan tomado en el ámbito de sus competencias en materia de política económica.

Por último, en el apartado 4, este artículo también establece que, en caso de que la gestión de la política económica de un Estado miembro no sea coherente con las orientaciones generales establecidas, o se corra el riesgo de que pueda comprometer el correcto funcionamiento de la UEM, el Consejo puede formular una recomendación al Estado miembro en cuestión y puede decidir hacer pública dicha recomendación.

En el segundo grupo de artículos, los artículos 101 a 103, aparece un conjunto de restricciones sobre la financiación del déficit del Sector Público, según las cuales se establece la prohibición de autorizar descubiertos o financiar el déficit mediante el recurso al Banco Central Europeo o a los bancos centrales nacionales o mediante el acceso a la financiación de otras entidades financieras en condiciones privilegiadas. Se establece, asimismo, el compromiso de no asunción, ni por parte de la Unión Europea ni de los gobiernos de otros Estados miembros, de compromisos en los que incurra cualquier Estado miembro, sean los gobiernos centrales, autoridades regionales o locales y otras autoridades, empresas y organismos públicos. Esta disposición, que se conoce generalmente como la “*cláusula de no bail-out*” (sin posibilidad de rescate) significa que, en caso de insolvencia de cualquiera de dichas instituciones, ni la Comunidad ni los demás países serán considerados responsables de la deuda de la institución insolvente. Estas disposiciones, tanto las referidas a la restricciones de financiación de los déficit públicos, como la “*cláusula de no bail-out*”, constituyen elementos importantes y característicos de la Unión que intentan garantizar la estabilidad de la misma y colaborar con

los objetivos de la política monetaria única que se lleva a cabo dentro de ella.

A continuación de estos artículos aparece, en el Tratado, el artículo 104, que sería el último grupo, y que recoge y desarrolla la norma básica de política fiscal, esto es, la obligación que los Estados tienen de evitar los déficit públicos excesivos. En él se establece que los Estados miembros evitarán los déficit públicos excesivos (Art. 104.1) desde el inicio de la tercera fase de la Unión (Art.116). Antes de dicha fase, el Tratado señala, simplemente, que deberán procurar evitar los déficit públicos excesivos (tal y como se recoge en las Disposiciones Transitorias que comentaremos más adelante).

En este mismo artículo se disponen otras cuestiones que complementan y concretan la regla fundamental, ya señalada, de evitar los déficit excesivos y que enunciamos a continuación:

- El criterio establecido para que la Comisión evalúe el cumplimiento de la disciplina presupuestaria es comprobar que la proporción del déficit público, previsto o real, respecto del Producto Interior Bruto no supere un determinado valor de referencia (art. 104.2). Se establece como excepción aquella situación en la que, aún siendo superior al valor de referencia (pero cercano), esté disminuyendo “sustancial y continuadamente” o se haya superado sólo de forma excepcional y temporal.
- De forma similar, la Comisión también deberá supervisar que la proporción de la deuda pública respecto del Producto Interior Bruto no

sobrepase un valor de referencia o, al menos, dicha proporción esté disminuyendo acercándose a dicho valor (art. 104.2 b).

- Los valores de referencia concretos que se utilizan en dicha comprobación quedan establecidos, tal como indica el art. 104.2 del Tratado, en el “Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo”, el cual aparece en un anexo.
- Además de establecer concretamente que será la Comisión la que examine el cumplimiento de la disciplina presupuestaria por parte de los Estados miembros (art. 104.3), atendiendo a los criterios del déficit y la deuda pública señalados, establece cuál será el proceso a seguir en caso de que un Estado miembro incurra en déficit excesivo o estuviera en riesgo de ello. Básicamente, dicho proceso es el que se describe a continuación:

El proceso comienza cuando un Estado miembro no cumple los requisitos citados anteriormente, o aunque los cumpliera, se considerase que existe riesgo de déficit excesivo, en cuyo caso, la Comisión elaborará un informe, del cual, a su vez, el Comité emitirá un dictamen. En dicho informe la Comisión deberá tener en cuenta, además del examen del cumplimiento de los valores de referencia, si el déficit público supera los gastos públicos de inversión así como todos los factores pertinentes, incluida la situación económica y presupuestaria del Estado miembro (art. 104.3). Como consecuencia de ello, y si la Comisión decide que ese determinado Estado ha incurrido o puede incurrir en déficit, informará de ello al Consejo y el Consejo será el que decida si existe un déficit excesivo.

Si esto ocurre, el Consejo realizará las recomendaciones necesarias al Estado miembro en cuestión, para que corrija la situación en un plazo determinado. Se indica que si se comprueba que no se siguen las citadas recomendaciones, el Consejo tiene potestad para hacerlas públicas. Y si el Estado persiste en no cumplir dichas recomendaciones, recibirá una advertencia indicándole que aplique las medidas necesarias para la corrección del déficit en un plazo determinado, pudiéndole, incluso, exigir un informe que señale el calendario que dicho Estado seguirá en la aplicación de las medidas correctoras.

Por último, si el Estado miembro, ya amonestado, incumple el paso anterior, el Consejo podrá decidir aplicarle alguna de las siguientes medidas:

- publicación de una información adicional;
- encomendar al BEI que reconsidere su política de préstamos con dicho Estado;
- un depósito sin devengo de intereses a la Comunidad;
- o multas.

En el momento en el que se compruebe que el déficit excesivo ha sido corregido, se derogarán las medidas anteriores.

Para terminar este recorrido por los artículos del Tratado en los que se definen las principales pautas para las políticas fiscales de la Unión, como ya hemos indicado anteriormente, procedemos a tratar el Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, que es el documento en el que se especifican los valores de referencia del déficit y la deuda pública que se mencionan en el apartado 2 del artículo 104 del Tratado.

Concretamente, en el artículo 1 de dicho Protocolo, se determinan los valores de referencia empleados en la evaluación del cumplimiento de la disciplina presupuestaria. En lo que se refiere al déficit público previsto o real, se indica que el valor de referencia será el 3 por ciento de dicho déficit como proporción del Producto Interior Bruto a precios de mercado. Por su parte, en relación a la deuda pública se establece como umbral máximo una proporción entre la deuda pública y el Producto Interior Bruto a precios de mercado del 60 por ciento.

A continuación, en el artículo 2 del mismo Protocolo, se define una serie de conceptos a los que se hace referencia en el artículo 104 mencionado anteriormente. En primer lugar, se define el concepto de público como relativo a las Administraciones Públicas, tal como establece el Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas (SEC segunda edición). Asimismo, y de acuerdo con el mismo sistema de contabilidad, se especifica el concepto de déficit como el volumen de endeudamiento neto.

Posteriormente al Tratado de Maastricht, en 1993, se publica el Reglamento (CE) N° 3605/93 del Consejo relativo a la aplicación del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo. Con dicho reglamento se pretenden precisar las definiciones del Protocolo y hacer referencia a los códigos de clasificación del SEC (Reglamento (CE) N° 3605/93, pág. 2). Por ello establece, en el artículo 1.2 lo siguiente:

“Por “público” se entenderá lo perteneciente al sector administraciones públicas (S60), que comprende los subsectores administración central (S61), administraciones locales (S62) y administraciones de la seguridad

*social (S63), con exclusión de las operaciones comerciales, según se definen en el SEC.”*⁶⁷

Además, en el artículo 2.3, aclara que “*por déficit (superávit) público se entenderá la necesidad (capacidad) de financiación (N5) del sector administraciones públicas (S60), tal como se define en el SEC*”⁶⁸.

Este reglamento tuvo que ser modificado como consecuencia del paso del Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas (SEC segunda edición) al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Comunidad (SEC 95). El nuevo reglamento en el que se establece la metodología del SEC 95 es el Reglamento (CE) N° 2223/96 del Consejo, de 25 de junio de 1996. Este último reglamento aporta dos cambios principales. Por un lado, la definición del sector administraciones públicas y por otro el cálculo del déficit/superávit público.

⁶⁷ En relación a lo establecido por el Reglamento (CE) N° 3605/93 hay que señalar que el Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas, segunda edición, define al Sector Administraciones Públicas (S60) como “*las unidades institucionales que, a título de función principal, producen servicios no destinados a la venta para la colectividad y/o efectúan operaciones de redistribución de la renta y de la riqueza nacional*”. Señala, además, que “*los recursos principales de estas unidades proceden de pagos obligatorios efectuados por unidades pertenecientes a otros sectores y recibidos directa o indirectamente*”. De acuerdo con esta metodología, el sector Administraciones Públicas está dividido en tres subsectores: administración central (S61), administraciones locales (S62) y administración de la seguridad social (S63). INE (1988). “Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas”. Segunda Edición. Eurostat (página 27).

⁶⁸ El Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas, segunda edición, indica que el saldo de la cuenta de capital es la capacidad o la necesidad de financiación (N5) para la unidad institucional para la que se esté calculando. Asimismo, señala posteriormente (página 15) que este agregado muestra el importe neto de los recursos que la unidad institucional que se trate pone a disposición del resto, o que el resto de unidades proporcionan a aquella para la que se esté calculando dicho saldo. INE (1988). “Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas”. Segunda Edición. Eurostat (página 12).

En relación al primero, define el sector «administraciones públicas» (S.13) incluyendo “*todas las unidades institucionales que son otros productores no de mercado cuya producción se destina al consumo individual o colectivo, que se financian principalmente mediante pagos obligatorios efectuados por unidades pertenecientes a otros sectores y/o que efectúan operaciones de redistribución de la renta y de la riqueza nacional*”. Y se divide en cuatro subsectores: a) administración central (S.1311); b) comunidades autónomas (S.1312); c) corporaciones locales (S.1313) y d) administraciones de seguridad social (S.1314) (Reglamento (CE) N° 2223/96, pág. 52-53).

Por lo que al cálculo del déficit/superávit público se refiere, se indica que “*el saldo de la cuenta financiera, es decir, la adquisición neta de activos financieros menos la contracción neta de pasivos, es la capacidad (+)/necesidad (-) de financiación (B.9)*”.⁶⁹

El cambio en el sistema de contabilidad nacional, mencionado anteriormente, también dio lugar a que se publicara el Reglamento (CE) N° 475/2000 del Consejo con el que se modifica el Reglamento CE N° 3605/93 ya citado. El objetivo del este nuevo reglamento es, como el del reglamento al que modifica, precisar el concepto de déficit adaptándolo al nuevo SEC 95. Por ello establece en el artículo 1.2 del mismo, lo siguiente: “*Por “público” se entenderá lo perteneciente al sector “administraciones públicas” (S.13), que comprende los subsectores “administración central”*

⁶⁹ Conviene señalar, en relación al cambio del saldo de la cuenta de capital al de la cuenta financiera, que el propio reglamento aclara, unos párrafos después, lo siguiente: “*En el sistema, el saldo de la cuenta financiera es idéntico al de la cuenta de capital. En la práctica, lo normal es que exista una discrepancia entre ambos saldos, ya que se calculan a partir de distintas fuentes estadísticas*” (Reglamento (CE) N° 2223/96, pág. 136).

(S.1311), “Comunidades Autónomas” (S.1312), “corporaciones locales” (S.1313) y “administraciones de seguridad social” (S.1314), con exclusión de las operaciones comerciales, según se definen en el SEC 95” (Reglamento (CE) N° 475/2000, pág. 2).

Asimismo, en el artículo 1.3 indica que *“por déficit (superávit) público se entenderá la necesidad (capacidad) de financiación (B.9) del sector administraciones públicas (S.13), tal como se define en el SEC 95”*.

La última modificación relativa a esta cuestión que ha sufrido el Reglamento (CE) N° 2223/96 en el que se establece la metodología del SEC 95, es la contenida en el Reglamento (CE) N° 1500/2000 del Consejo (de 10 de julio de 2000 por el que se modifica el Reglamento (CE) N° 2223/96 del Consejo en lo que se refiere a los gastos e ingresos de las administraciones públicas) que, entre otros objetivos, pretende *“proporcionar la definición de los gastos e ingresos de las administraciones públicas” y “completar las clasificaciones de operaciones de productos (bienes y servicios) (P) y de operaciones de distribución (D)”*. El cambio más destacable, en este sentido, es el párrafo (8.99 a) que se añade al Reglamento (CE) N° 2223/96 dentro del capítulo 8, y que reproducimos a continuación.

“GASTOS E INGRESOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

8.99 a) Los gastos e ingresos de las administraciones públicas se definen mediante referencia a una lista de operaciones incluidas en el SEC-95.

El gasto público incluye las siguientes operaciones del SEC-95, registradas en el lado de los empleos de las cuentas de las administraciones públicas, con la excepción de D.3 y D.9, que se registran en el lado de los recursos de las cuentas de las administraciones públicas:

<i>P.2</i>	<i>Consumos intermedios</i>
<i>P.5</i>	<i>Formación bruta de capital</i>
<i>D.1</i>	<i>Remuneración de los asalariados</i>
<i>D.29</i>	<i>Otros impuestos sobre la producción</i>
<i>D.3</i>	<i>Subvenciones, pagadas</i>
<i>D.4</i>	<i>Rentas de la propiedad</i>
<i>D.5</i>	<i>Impuestos corrientes sobre la renta, el patrimonio, etc.</i>
<i>D.62</i>	<i>Prestaciones sociales distintas de las transferencias sociales en especie</i>
	<i>D.6311+ Transferencias sociales en especie relacionadas con</i>
	<i>D.63121+ el gasto en productos suministrados a los hogares</i>
	<i>D.63131 por productores de mercado</i>
	<i>D.7 Otras transferencias corrientes</i>
<i>D.8</i>	<i>Ajuste por la variación de la participación neta de los hogares en las reservas de los fondos de pensiones</i>
<i>D.9</i>	<i>Transferencias de capital, pagadas</i>
<i>K.2</i>	<i>Adquisiciones menos cesiones de activos no financieros no producidos</i>

Los ingresos de las administraciones públicas incluidos en las siguientes operaciones del SEC-95 se registran en los recursos de las cuentas de las administraciones públicas, con la excepción de D.39, que se registra en los empleos de las cuentas de las administraciones públicas:

<i>P.11</i>	<i>Producción de mercado</i>
<i>P.12</i>	<i>Producción para uso final propio</i>
<i>P.131</i>	<i>Pagos por otra producción no de mercado</i>
<i>D.2</i>	<i>Impuestos sobre la producción y las importaciones</i>
<i>D.39</i>	<i>Otras subvenciones a la producción, cobradas</i>
<i>D.4</i>	<i>Rentas de la propiedad</i>
<i>D.5</i>	<i>Impuestos corrientes sobre la renta, el patrimonio, etc.</i>
<i>D.61</i>	<i>Cotizaciones sociales</i>
<i>D.7</i>	<i>Otras transferencias corrientes</i>
<i>D.9</i>	<i>Transferencias de capital</i>

Por definición, la diferencia entre los ingresos de las administraciones públicas y los gastos de las administraciones públicas es la capacidad (+)/necesidad (-) de financiación de las administraciones públicas”.

Fuente: Reglamento (CE) N° 2223/96 del Consejo, relativo al sistema europeo de cuentas nacionales y regionales de la Comunidad

Cuadro - 11 – Relación cronológica de los Reglamentos que afecta a la aplicación del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo.

<i>Reglamento (CE) N° 3605/93 del Consejo, relativo a la aplicación del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, anejo al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea</i>
<ul style="list-style-type: none"> – Precisa las definiciones del Protocolo – Hace referencia a los códigos de clasificación del SEC 2ª edición
<i>Reglamento (CE) N° 2223/96 del Consejo, relativo al sistema europeo de cuentas nacionales y regionales de la Comunidad</i>
<ul style="list-style-type: none"> – Instauro el sistema europeo de cuentas 1995, denominado «SEC-95»
<i>Reglamento (CE) N° 475/2000 del Consejo, por el que se modifica el Reglamento (CE) N° 3605/93 relativo a la aplicación del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, anejo al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea</i>
<ul style="list-style-type: none"> – Hace referencia a los nuevos conceptos y códigos establecidos en el nuevo Sistema de Europeo de Cuentas, “SEC 95”.
<i>Reglamento (CE) N° 1500/2000 de la Comisión, por el que se aplica el Reglamento (CE) N° 2223/96 del Consejo en lo que se refiere a los gastos e ingresos de las administraciones públicas</i>
<ul style="list-style-type: none"> – Proporciona la definición de los gastos e ingresos de las administraciones públicas, completa las clasificaciones de operaciones de productos (bienes y servicios) (P) y de operaciones de distribución (D) y modifica el programa de transmisión de datos de las cuentas nacionales

Fuente: Elaboración propia.

Una vez terminado el recorrido por el conjunto de disposiciones relativas a la disciplina, supervisión y coordinación de las políticas presupuestarias de los Estados miembros de la UE, sólo quedan dos últimas cuestiones por tratar para finalizar el análisis del marco institucional establecido en el Tratado de Maastricht. Por un lado, las disposiciones transitorias relativas a la política presupuestaria, que están recogidas en el Capítulo 4 del Tratado,

y por otro, el Protocolo sobre los criterios de convergencia para el acceso a la tercera fase de la Unión que aparece anejo al Tratado.

En relación con las disposiciones transitorias de carácter fiscal, destacamos dos artículos del Capítulo 4: el artículo 116 que indica las fechas en las entrarán en vigor las distintas fases del proceso junto con las disposiciones afectadas en cada momento y el artículo 121 que hace referencia a los famosos criterios de convergencia nominal⁷⁰ para acceder a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria.

Los puntos estipulados en el artículo 116 que consideramos conveniente destacar son los siguientes:

- El inicio de la segunda fase de la UE se producirá el 1 de enero de 1994.
- El Consejo será el órgano encargado de evaluar los progresos realizados en materia de convergencia económica y monetaria. En particular, este órgano evaluará la estabilidad presupuestaria y la solidez de las finanzas públicas.
- Las disposiciones que se refieren a la política presupuestaria que entrarán en vigor en la segunda fase de la Unión son las siguientes:
 - Prohibición de descubiertos o concesión de créditos por el Banco Central Europeo y Bancos Centrales Nacionales a favor de Organismos comunitarios, Gobiernos centrales, autonómicos o locales. Asimismo entra en vigor, la prohibición de adquirir a

⁷⁰ Estas condiciones de convergencia nominal son: logro de alto grado de estabilidad de precios; situación sostenible de las finanzas públicas; respeto, durante dos años como mínimo, de los márgenes normales de fluctuación que establece el mecanismo de tipos de cambio del sistema monetario europeo; y estabilidad de los tipos de interés a largo plazo.

dichos organismos, instrumentos de deuda por parte del Banco Central Europeo o Bancos Centrales Nacionales (Artículo 101.1).

- Prohibición del acceso a la financiación de otras entidades financieras en condiciones privilegiadas (Artículo 102.1)
- La Comunidad y los Estados miembros no asumirán, ni responderán de los compromisos de los Gobiernos centrales, autoridades regionales o locales u otras autoridades públicas, organismos de Derecho público o empresas públicas de los demás Estados miembros (Artículo 103.1).
- De todas las medidas establecidas en el Artículo 104 sobre los déficit excesivos, las que entran en vigor durante la segunda fase de la UE son las siguientes:
 - a) Supervisión de la evolución de la situación presupuestaria y el nivel de endeudamiento público de los Estados miembros por parte de la Comisión.
 - b) Posibilidad de que la Comisión elabore un informe si un Estado miembro no cumple los criterios establecidos o existe riesgo de incumplirlos.
 - c) Emisión de un dictamen, por parte del Comité, sobre el informe de la Comisión.
 - d) Información al Consejo de la situación de déficit excesivo de un Estado Miembro.
 - e) Decisión, por parte del Consejo, mediante votación, de la existencia de déficit excesivo en un Estado miembro.
 - f) Emisión de recomendaciones para poner fin a la situación de déficit excesivo por parte del Consejo.
 - g) Publicación de las recomendaciones en caso de que el Estado miembro afectado no las haya seguido.

- h) Y posibilidad de que el Consejo derogue las decisiones adoptadas si se comprueba que el Estado miembro afectado ha corregido la situación de déficit excesivo.
- Por otro lado, las disposiciones que se refieren a la política presupuestaria que entrarán en vigor en la tercera fase son, precisamente, todas las disposiciones del artículo 104 que no entraron en vigor en la segunda fase, es decir:
 - a) Los Estados miembros evitarán los déficit excesivos (Artículo 104.1).
 - b) La posibilidad de formular advertencias en caso de persistir una situación de déficit excesivo por parte de un Estado miembro (Artículo 104.9).
 - c) Si se incumplen las advertencias anteriores, posibilidad de establecer una de las siguientes acciones: publicación de información adicional, recomendación al BEI de que reconsidere su política de préstamos hacia el Estado miembro afectado o establecimiento de un depósito sin devengo de intereses (Artículo 104.11).
 - d) Y por último, todas aquellas disposiciones adicionales sobre el procedimiento de déficit excesivo establecidas en el Protocolo correspondiente (Artículo 104.14)
 - El punto 4 del artículo 116 especifica que en la segunda fase, los Estados miembros procurarán evitar los déficit excesivos (a diferencia de lo que ocurrirá en la tercera y última fase en la que tienen que evitar dichas situaciones de déficit).

El artículo 121, sobre los criterios de convergencia, establece que la Comisión y el Instituto Monetario Europeo presentarán informes al

Consejo acerca de los progresos que hayan realizado los Estados miembros en el cumplimiento de sus respectivas obligaciones en relación con la realización de la unión económica y monetaria. Entre otras cosas, informarán del grado de consecución en la convergencia sostenible que, en lo que afecta a la política presupuestaria, consistirá en evaluar los saldos presupuestarios de acuerdo con lo establecido en el punto 6 del artículo 104. Este artículo 121 al que nos estamos refiriendo, además, indica que los criterios de convergencia (entre ellos, los de convergencia fiscal) se explicitan en un Protocolo anejo al Tratado, denominado “Protocolo sobre los criterios de convergencia previstos en el artículo 109 (artículo 121 en la versión consolidada del Tratado)”. La evaluación de estos criterios servirá, de acuerdo con el punto 3 de este artículo 121, para decidir si una mayoría de Estados miembros cumple las condiciones necesarias para la adopción de una moneda única y si es apropiado iniciar la tercera fase de la UE.

Por último, el Protocolo sobre los criterios de convergencia establece (en el punto 2) que se entiende que un Estado miembro cumple con el criterio de convergencia fiscal si, en el momento del examen, realizado a principios del año 1998, como describiremos en el siguiente capítulo, dicho Estado no es objeto de una decisión del Consejo, con arreglo al apartado 6 del artículo 104, de que considera que existe una situación de déficit excesivo.

3.2 LA FORMULACIÓN DEL PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO

Como acabamos de ver, el Tratado de Maastricht, estableció una serie de criterios, llamados “criterios de convergencia”, los cuales sirvieron de guía para el proceso de acercamiento al cumplimiento de una serie de condiciones que se consideraban las adecuadas para las economías de una

zona en la que se iba a crear un área de moneda única. Además, definió el proceso de convergencia para llegar hasta el euro, pero en dicho documento no se había definido cuál era el sistema de vigilancia multilateral para que las condiciones de estabilidad de las finanzas públicas continuasen una vez que los países miembros hubieran sido aceptados en el área monetaria única.

A medida que se fue acercando el momento de evaluación de los países que ingresarían en la Unión Monetaria y la creación de la moneda única era inminente, fue creciendo la preocupación por esta carencia. Por ello, los Jefes de Estado y de Gobierno terminaron diseñando y aprobando el Pacto de Estabilidad y Crecimiento como un conjunto de reglas cuyo principal objetivo es establecer un sistema de vigilancia multilateral que garantice a los Estados miembros, entre sí, que van a mantener las condiciones fiscales que les han permitido llegar hasta el euro.

Fruto de esta preocupación, surgió un intenso debate político a lo largo de los años 1995 y 1996. Dentro de este debate el Ministro de Finanzas alemán, T. Waigel, en vísperas del Consejo Europeo de Madrid, presentó a sus colegas del ECOFIN, el 10 de noviembre de 1995, una propuesta (que resumimos en el Cuadro - 12 -) en la que se diseñaban las bases de un pacto que pretendía suplementar el Tratado con nuevos requerimientos fiscales que dotaban a la UEM de un mecanismo que garantizaba, a su juicio, la estabilidad fiscal.

El debate duró hasta diciembre de 1996 cuando las principales cuestiones polémicas quedaron cerradas en el Consejo Europeo de Dublín. Finalmente los textos definitivos de lo que hoy conocemos como Pacto de Estabilidad

y Crecimiento, se aprobaron en el Consejo Europeo de Ámsterdam (junio de 1997). Concretamente se aprobó una resolución que establecía los compromisos políticos de los Estados miembros para preservar la estabilidad presupuestaria y se desarrollaron dos Reglamentos (el que describía la parte preventiva y el que regulaba la parte sancionadora o correctiva). Con ello se completó, en lo que se refiere a la disciplina fiscal, la normativa establecida previamente en el Tratado de Maastricht. Por último, dichos textos se complementaron con el Código de Conducta de 1998, que proviene de un dictamen del Comité Monetario sobre el formato y el contenido de los programas de estabilidad y convergencia y que fue aprobado y publicado por el Consejo.

Cuadro - 12 -“El Pacto de Estabilidad para Europa” (Propuesta de Waigel)

- Objetivo para el ratio de déficit público, a medio plazo, del 1%, dejando un margen de 2 puntos porcentuales para garantizar que no se alcanzase el límite del 3% de Maastricht incluso en condiciones económicas desfavorables.
- Se permite observar el límite del 3% del PIB en circunstancias extremas de caída del PIB del 2% o de una caída del PIB en cuatro períodos consecutivos.
- En caso de incumplimiento del límite se impondrá automáticamente una sanción: un depósito no remunerado del 0,25% del PIB por cada punto porcentual en el que se sobrepase el límite. Si el déficit excesivo persiste el depósito se transformará en multa.
- El ratio de deuda pública debe reducirse a niveles inferiores al 60% del PIB.
- La tasa de crecimiento del gasto público estará limitada por la tasa de crecimiento del PIB nominal.
- Creación de un Consejo de Estabilidad que se encargará de la supervisión de la estricta aplicación del PEC.

Fuente: Buti, Franco, & Ongena, 1998, pág. 83.

El PEC viene a especificar con más detalle, las disposiciones fiscales del Tratado de Maastricht, al establecer las normas para la coordinación de las políticas económicas y definir las condiciones de aplicación del procedimiento de déficit excesivo en la tercera fase de la UEM. Con él, se ha reforzado el convencimiento de que la mejor garantía para un crecimiento económico estable son unas cuentas públicas saneadas y sostenibles, para lo cual se han tomado las siguientes medidas:

- establecer unos límites temporales concretos para que se corrijan las situaciones de déficit excesivo e imponer sanciones en caso de incumplimiento dentro del año en el que se ha acordado que se solucione la situación;
- definir el significado y la excepcionalidad de las situaciones temporales;
- y especificar las condiciones en las que las sanciones pueden ser aplicadas y a qué escala.

Este conjunto de nuevas medidas se formalizó, como ya hemos avanzado, en una serie de disposiciones de carácter preventivo y disuasorio, que incorporan dos novedades importantes respecto al Tratado de Maastricht. En primer lugar, acelera el procedimiento de déficit excesivo y establece un mecanismo de sanciones concreto (conocidas como disposiciones de carácter disuasorio). Y en segundo lugar, establece que los Estados de la Unión Europea deberán presentar una vez al año unos programas de estabilidad o convergencia (estas son las disposiciones de carácter preventivo). Formalmente, el PEC está compuesto por la Resolución del Consejo Europeo (Ámsterdam, 17 de junio de 1997) y dos Reglamentos del Consejo ECOFIN.

La Resolución ofrece a las partes que aplicarán el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (Estados miembros, Comisión Europea y al propio Consejo Europeo) una orientación política firme. Además, esta resolución recoge, como principal disposición, el compromiso de los Estados miembros de respetar el objetivo presupuestario de lograr, a medio plazo, posiciones próximas al equilibrio o con superávit. Con ello, se pretende garantizar que la política fiscal contribuya a que la política monetaria pueda mantener la estabilidad de precios, reforzando al mismo tiempo el crecimiento. Por otro lado, el mantener una situación presupuestaria de “proximidad al equilibrio o al superávit” hace que los Estados miembros dispongan del margen de maniobra necesario para la estabilización cíclica a través de los estabilizadores automáticos, sin que se rebase el valor de referencia para el déficit (3 por ciento del PIB). A medio y largo plazo, también se considera un objetivo apropiado pues, de esta manera, se puede garantizar la sostenibilidad de las políticas fiscales, teniendo en cuenta, además, la creciente necesidad de reducir los niveles de deuda en los países de la UE como consecuencia del envejecimiento de la población. Es decir, el PEC prevé que el déficit cero se alcance sólo, en promedio, a lo largo del tiempo y que puedan producirse situaciones de déficit o superávit (más deseables éstas últimas) transitorias, según las etapas del ciclo económico. Si bien es cierto, que introduce algunas restricciones a la cuantía de esos saldos.

Respecto de los Reglamentos, el primero es el Reglamento (CE) N° 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, que refuerza la supervisión de las posiciones presupuestarias, la supervisión y coordinación de las políticas económicas y define el contenido de los programas de estabilidad y convergencia. El segundo reglamento es el Reglamento (CE) N° 1467/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, que presenta y clarifica la aplicación del

procedimiento de déficit excesivo contemplado en el artículo 104 del Tratado de Maastricht.

El primer Reglamento de los citados, el Reglamento nº 1466/97, establece, como ya hemos indicado, las normas que regulan el contenido, la presentación, el examen y el seguimiento de los programas de estabilidad y de los programas de convergencia en el marco de la supervisión multilateral por el Consejo, para impedir, en una fase inicial, que se produzcan déficit públicos excesivos e impulsar la supervisión y coordinación de las políticas económicas.

En dicho reglamento se establece que los Estados miembros presentarán, al Consejo ECOFIN y a la Comisión Europea, programas anuales de estabilidad (si han adoptado la moneda única) o programas de convergencia (si no han adoptado la moneda única), especificando sus objetivos presupuestarios a medio plazo. Concretamente, el esquema de contenidos que deberán presentar estos programas está establecido en la forma que se describe a continuación:

- a) Los distintos programas deben reflejar el objetivo a medio plazo en términos de situación presupuestaria próxima al equilibrio o con superávit, así como, la trayectoria de ajuste para alcanzar este objetivo en lo que respecta al déficit o superávit público, además de la tendencia prevista para la proporción de la deuda pública;
- b) Por otro lado, deben presentarse los principales supuestos sobre la evolución económica esperada y las variables económicas importantes que son relevantes para la realización del programa de estabilidad o de convergencia, tales como el gasto público de inversión, el crecimiento del Producto Interior Bruto real, el empleo y la inflación;

- c) También deben realizar una descripción de las medidas presupuestarias y otras medidas de política económica que se estén adoptando y/o se propone adoptar para alcanzar los objetivos del programa, y, en el caso de las principales medidas presupuestarias, una evaluación de sus efectos cuantitativos sobre el presupuesto;
- d) Por último, todos los programas deben exponer un análisis del efecto que la modificación de los principales supuestos económicos producirá en la situación presupuestaria y en la deuda pública.

El Consejo emitirá un dictamen sobre los programas y pedirá ajustes, en caso de que considere necesario reforzar sus objetivos y contenido. Además, el Consejo efectuará el seguimiento de la aplicación de los programas y se formularán recomendaciones al Estado miembro en cuestión si el Consejo identifica cualquier divergencia significativa entre la situación presupuestaria y los objetivos presupuestarios a medio plazo que el programa establece.

El segundo reglamento que completa la norma del PEC, el Reglamento N° 1467/97, contiene cuatro secciones. La primera está dedicada a las definiciones y valoraciones, y en él se concreta cuándo se considera que un déficit excesivo es excepcional y temporal. Se establece que un déficit es excesivo si se sobrepasa el valor del 3 por ciento del PIB, a menos que se espere que dicho valor sea temporal y se haya producido en circunstancias excepcionales. Las circunstancias se consideran temporales y excepcionales si el desbordamiento del déficit obedece a una circunstancia inusual sobre la cual el Estado miembro no tiene control o a una recesión grave. La Comisión Europea considera como excepcional un exceso sobre el valor de referencia proveniente de una recesión económica grave si

existe una disminución anual del PIB en términos reales de, al menos, el 2 por ciento. Una disminución menor del PIB real sólo puede ser considerada como excepcional por el Consejo ECOFIN a iniciativa del Estado miembro en cuestión cuando la excepcionalidad esté avalada por la evidencia empírica, en especial con respecto a la brusquedad de la recesión, o con relación a la pérdida acumulada en el PIB con respecto a tendencias pasadas. Al evaluar si una recesión es grave o no, los Estados miembros tomarán, por norma general, como punto de referencia, una disminución anual del PIB real de, al menos, el 0,75 por ciento, tal y como se establece en el punto 7 del apartado dedicado a los Estados miembros de la Resolución del Consejo sobre el Pacto de Estabilidad y Crecimiento⁷¹. La naturaleza temporal de un déficit que exceda el nivel del 3 por ciento quedará sustentada por previsiones presupuestarias elaboradas por la Comisión Europea que indiquen que el déficit se situará por debajo del valor de referencia al término de la circunstancia excepcional o de la grave recesión económica.

En la segunda sección del Reglamento se concretan los plazos de tiempo para los distintos pasos del procedimiento de déficit excesivo determinado en el artículo 104 del Tratado en los artículos 3 a 14.

⁷¹ Resolución del Consejo sobre el Pacto de estabilidad y crecimiento, Ámsterdam, 17 de junio de 1997 (97/C 236/01):

LOS ESTADOS MIEMBROS ...

7. se comprometen a no acogerse a lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 2 del Reglamento del Consejo relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo, salvo que se encuentre en un período de grave recesión; para evaluar si su recesión económica es grave los Estados miembros tomarán, como punto de referencia una caída anual del PIB real del 0,75 por ciento como mínimo.

Las dos últimas secciones del Reglamento 1467/97 están dedicadas a la suspensión y supervisión del procedimiento de déficit excesivo y a las sanciones, respectivamente. El procedimiento de sanciones, que ya estaba previsto en el Tratado de Maastricht (artículo 104.11), se concreta en lo siguiente: si el Consejo considera que un determinado Estado miembro no ha tomado las medidas necesarias para la corrección del déficit excesivo de acuerdo con las recomendaciones recibidas, se le impondrá un depósito obligatorio sin devengo de intereses, equivalente al 0,2 por ciento de su PIB, más la décima parte de la diferencia entre el déficit y el valor de referencia del 3 por ciento, con un límite conjunto del 0,5 por ciento. Si dos años después, el déficit excesivo no ha sido corregido, el depósito se convierte en multa, que se distribuirá entre aquellos Estados miembros que no presenten déficit excesivos en proporción a su participación en el PIB total de dichos Estados miembros. No obstante, puede considerarse la no imposición del depósito y la sanción en el caso de que el crecimiento del PIB registre tasas negativas superiores al 0,7 por ciento, sin llegar al 2 por ciento.

De manera que con este Reglamento relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo se completa lo establecido al respecto por el artículo 104 del Tratado, que veíamos en el apartado anterior, quedando el procedimiento de déficit excesivo tal y como se describe en el siguiente cuadro.

La aplicación del procedimiento de déficit excesivo (PDE)

El PDE establece los pasos que han de darse a fin de evaluar y decidir sobre la existencia de un déficit excesivo y de garantizar su oportuna corrección.

Este procedimiento se basa en el artículo 104 del Tratado y en el Reglamento (CE) 1467/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo.

Se puede considerar que el PDE consta de 3 fases principales:

1. DECISIÓN DEL CONSEJO ECOFIN SOBRE LA EXISTENCIA DE UN DÉFICIT EXCESIVO Y EL ENVÍO DE RECOMENDACIONES

PASO 1

El primer paso es preliminar. Los Estados miembros notifican a la Comisión Europea antes del 1 de marzo y del 1 de septiembre de cada año, los datos presupuestarios.

PASO 2

La Comisión Europea examina el cumplimiento de la disciplina presupuestaria por parte de los Estados miembros, sobre la base de los criterios establecidos en el apartado 2 del artículo 104 del Tratado.

- *Si los Estados miembros cumplen las exigencias que establecen los criterios de disciplina presupuestaria, y si la Comisión Europea considera que no existe riesgo de déficit excesivo, no se iniciará el PDE.*
- *De no ser así, o siempre que el déficit público actual o previsto de un Estado miembro supere el valor de referencia del 3% del PIB, la Comisión Europea elaborará un informe que pondrá en marcha la aplicación del PDE.*

PASO 3

El Comité Económico y Financiero (del que forman parte representantes de los gobiernos y del SEBC) emitirá un dictamen en el plazo de dos semanas tras la aprobación por la Comisión Europea del informe que ésta elabora en caso de que un Estado miembro no cumpla los criterios de convergencia.

La Comisión Europea se basará en este dictamen para presentar a su vez un dictamen y una recomendación al Consejo si considera que existe déficit excesivo.

PASO 4

Basándose en el dictamen de la Comisión, el Consejo decidirá, por mayoría cualificada, si existe déficit excesivo en el plazo de tres meses a partir de las fechas de notificación de los datos presupuestarios a la Comisión Europea por parte de los Estados miembros.

2. ADVERTENCIA DEL CONSEJO ECOFIN AL ESTADO MIEMBRO PARA QUE TOME MEDIDAS PARA REDUCIR EL DÉFICIT

PASO 5

Si el Consejo ECOFIN decide que no existe déficit excesivo, se pone término al PDE.

Si decide que existe déficit excesivo, el Consejo ECOFIN dirigirá al mismo tiempo recomendaciones al Estado miembro afectado, estableciendo dos plazos:

- *Un plazo de cuatro meses como máximo para que éste tome medidas efectivas.*
- *Un plazo de un año (siguiente a la constatación de la existencia del déficit) para corregir el déficit excesivo, salvo en el caso de que concurran circunstancias especiales.*

PASO 6

Si en los cuatro meses siguientes a la constatación de un déficit excesivo no se ha tomado ninguna medida efectiva, el Consejo ECOFIN decidirá hacer públicas sus recomendaciones. Para determinar si se han tomado medidas efectivas en respuesta a sus recomendaciones, el Consejo basará su evaluación en las declaraciones públicas del Estado miembro de que se trate.

PASO 7

No obstante, si el consejo ECOFIN decide que el Estado miembro en cuestión ha tomado medidas efectivas en cumplimiento de sus recomendaciones según el apartado 7 del artículo 104, se suspenderá el PDE. La Comisión Europea y el Consejo ECOFIN supervisarán la aplicación de las medidas adoptadas.

En este caso se derogarán algunas o la totalidad de sus decisiones referentes a las recomendaciones y advertencias formuladas.

Y si se hubieran hecho públicas las recomendaciones, el Consejo ECOFIN hará pública una declaración en el sentido de que el déficit excesivo ha dejado de existir en el Estado miembro en cuestión.

3. IMPOSICIÓN DE SANCIONES

PASO 8

En el plazo de un mes, a partir de la fecha en que el Consejo ECOFIN compruebe que no se han tomado medidas efectivas, podrá formular una advertencia al Estado miembro afectado a fin de que tome medidas para la reducción del déficit.

A más tardar 2 meses tras la advertencia, y si el Estado miembro no se ajusta a las decisiones del Consejo ECOFIN, éste decidirá imponer sanciones.

El intervalo entre la notificación de las cifras que indiquen la existencia de un déficit excesivo y la decisión de aplicar una sanción no puede ser superior a 10 meses.

En caso de déficit deliberadamente planificado que el Consejo ECOFIN considere excesivo, se seguirá un procedimiento acelerado.

PASO 9

Si el Estado miembro participante actúa de acuerdo con las advertencias formuladas por el Consejo ECOFIN según el apartado 9 del artículo 104, se suspenderá el PDE.

El período de suspensión del procedimiento no se incluirá ni en el plazo de 2 meses ni en el de 10 meses mencionados anteriormente en el Paso 8 como límites máximos para la implantación de sanciones.

La Comisión Europea y el Consejo ECOFIN supervisarán la aplicación de las medidas tomadas.

PASO 10

Si el déficit excesivo ha sido corregido, en opinión del Consejo ECOFIN, se pondrá término al procedimiento, tal como se indica en el Paso 8.

Sin embargo, si a juicio del Consejo ECOFIN, se comprueba que las medidas tomadas por el Estado miembro participante son ineficaces, o si los datos presentados regularmente por los Estados miembros a la Comisión Europea antes del 1 de marzo y del 1 de septiembre de cada año indican que el déficit excesivo no ha sido corregido por un Estado miembro participante dentro del plazo especificado y según las advertencias formuladas de acuerdo con el apartado 9 del artículo 104, el Consejo ECOFIN tomará de inmediato la decisión de imponer sanciones de acuerdo con el apartado 11 del artículo 104.

Las sanciones consistirán, por regla general, en un depósito sin devengo de intereses y el Consejo ECOFIN podrá decidir completar este depósito con las medidas previstas en los dos primeros guiones del apartado 11 del artículo 104.

Cuando el déficit excesivo provenga del incumplimiento del criterio de déficit, la cuantía del primer depósito incluirá:

- *un componente fijo igual al 0,2% del PIB y*
- *un componente variable igual a la décima parte de la diferencia existente entre el déficit en porcentaje del PIB del año en el que se ha considerado excesivo el déficit y el valor de referencia del 3% del PIB.*

Cada año siguiente, se repite el PASO 10 hasta que se derogue la decisión sobre la existencia de un déficit excesivo.

En su evaluación anual, el Consejo ECOFIN decidirá agravar las sanciones, a menos que el Estado miembro participante haya dado cumplimiento a la advertencia del Consejo.

Si se decide exigir un depósito adicional, éste será igual a la décima parte de la diferencia entre el déficit en porcentaje del PIB del año anterior y el valor de referencia del 3% del PIB, sin que se exceda el límite máximo del 0,5% del PIB.

Por regla general, un depósito se convertirá en una multa si, dos años después de la decisión que exigía al Estado miembro participante hacer un depósito, el déficit excesivo no ha sido corregido.

Estas multas se distribuirán entre aquellos Estados miembros que no presenten déficit excesivos, en proporción a su participación al PIB total de dichos Estados miembros.

De acuerdo con el apartado 12 del artículo 104, el Consejo ECOFIN derogará las sanciones del apartado 11 del artículo 104, dependiendo de la importancia de los programas realizados por el Estado miembro participante en cuanto a la corrección del déficit excesivo, y todas las sanciones pendientes se levantarán en caso de derogación de la decisión por la que se declara la existencia de un déficit excesivo.

Sin embargo, las multas no serán reembolsadas.

Fuente: Elaboración propia

En definitiva, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento ha endurecido aún más, las condiciones de disciplina presupuestaria, al establecerse como objetivo, a medio plazo, el equilibrio presupuestario e, incluso, el superávit; y ello porque persigue dos objetivos fundamentales:

- a) Asegurar de forma duradera que las políticas fiscales cumplirán las exigencias de la prudencia presupuestaria;
- b) Y efectuar un seguimiento de las políticas fiscales que permita la formulación, a tiempo, de advertencias en caso de desviaciones presupuestarias que pudieran poner en peligro el cumplimiento, a largo plazo, del objetivo de equilibrio presupuestario. Dicho seguimiento se hará mediante los mecanismos instrumentados en torno al Pacto.

Como señalábamos al principio de este apartado, los textos definitivos de lo que hoy conocemos como Pacto de Estabilidad y Crecimiento y que acabamos de describir, se complementaron con el Código de Conducta de 1998⁷², el cual marca unas orientaciones, prescritas por el Comité Monetario y aprobadas por el Consejo, que pretender ayudar a los Estados Miembros en la elaboración de sus programas y facilitar su examen por parte de la Comisión y del Consejo. Básicamente, lo que aporta este documento es una mayor concreción y detalle a los artículos 3.2 y 7.2 del Reglamento 1466/97 en los que se regulan el contenido de los programas de estabilidad y de los programas de convergencia en el marco de la supervisión multilateral.

⁷² ECOFIN Sesión nº 2212 del Consejo, C/98/334, 11825/98 (Presse 334), Luxemburgo, 12 de octubre de 1998.

Terminamos este apartado, con algunas de las valoraciones que ciertos autores han planteado a la hora de evaluar el Pacto como una regla fiscal, de acuerdo con el llamado “criterio Kopits-Symansky (K-S)”, que ya expusimos al tratar las reglas fiscales (ver apartado 3 del capítulo 2). En este sentido, compartimos la idea de Mingorance sobre el Pacto (2004b, pág. 120), cuando manifiesta que *“a nivel teórico hay que decir que sí parece ajustarse bastante bien a algunas de las características, tanto políticas como económicas, que tradicionalmente se piden a una regla fiscal”*. Asimismo, los propios Kopits y Symanski (1998) reconocen en el PEC una regla claramente definida, sencilla, creíble e integrada con los diferentes procesos de coordinación de las políticas económicas, mientras que, por ejemplo, Buitier (2003) reduce las características del PEC a dos, la sencillez y la característica de asegurar la solvencia del Estado. Finalmente, para otros autores, como Creel (2003), sólo la simplicidad es satisfecha por el PEC.

4 LA APLICACIÓN DEL PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO

Una vez que hemos descrito detalladamente la formulación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, nos proponemos en este capítulo analizar cómo ha discurrido su aplicación en el entorno de la Unión Europea desde el momento en que éste se puso en marcha hasta que, en 2005, tuvo que ser reformado como consecuencia de los problemas de funcionamiento que se habían puesto de manifiesto. De la misma forma que cuando hemos emprendido la tarea de describir esta norma fiscal, hemos retrocedido en el tiempo analizando los orígenes de este conjunto de Reglamentos, a la hora de examinar cómo se ha llevado a la práctica, consideramos también conveniente repasar brevemente la historia más reciente de la política fiscal europea. Para ello dividiremos el período de estudio en dos apartados: la política fiscal en los años previos a la Unión Monetaria y la política fiscal desde la Unión Monetaria. Este último período lo extenderemos hasta el año 2003, año en el que los acontecimientos acaecidos propiciaron la reforma del Pacto, cuyo análisis dejaremos para el capítulo 5.

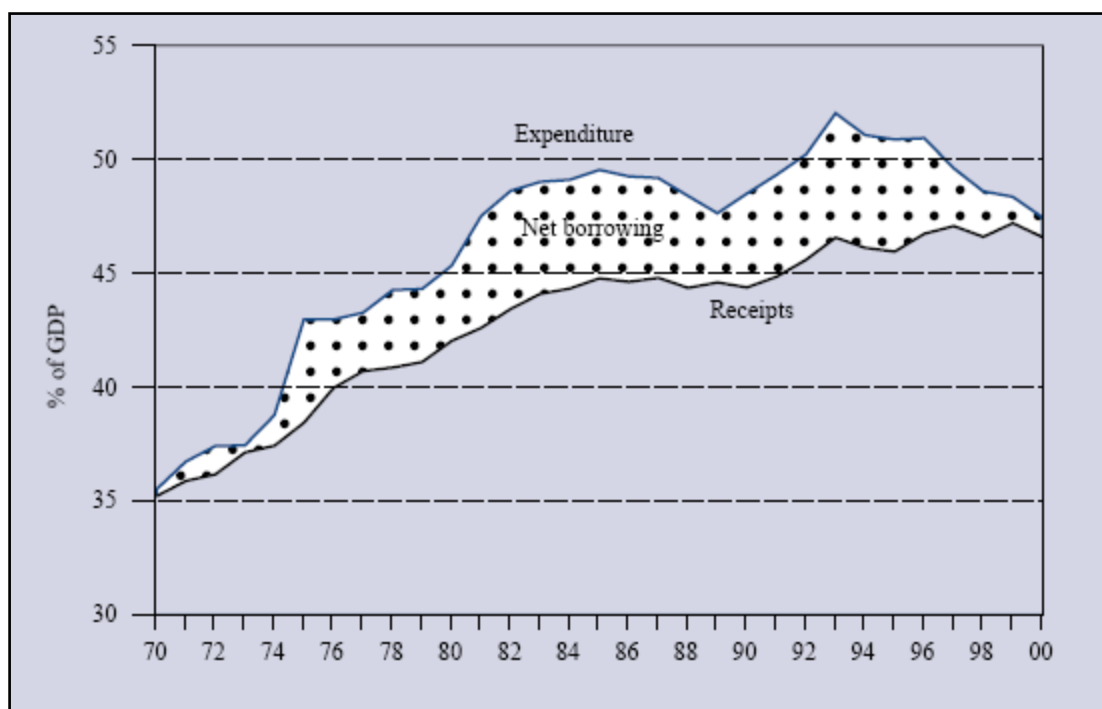
4.1 LA POLÍTICA FISCAL EN LOS AÑOS PREVIOS A LA UNIÓN MONETARIA

La puesta en marcha de la Unión Monetaria en Europa, en 1999, estuvo precedida por tres décadas en las que la mayoría de los países europeos experimentaron y sufrieron fuertes niveles de déficit y de deuda pública. Para conocer más detalladamente lo que ocurrió con estas variables,

describimos, a continuación, las principales características de la política fiscal aplicada en este entorno a lo largo de los años setenta, ochenta y noventa.

Resulta muy reveladora la representación del Gráfico - 2 - en el que se muestra la evolución de los gastos e ingresos públicos en el área del euro, entre los años 1970 y 2000. Dicho gráfico pone de manifiesto las principales características de la política fiscal en los Estados Europeos a lo largo de estos años y que procedemos a comentar.

Gráfico - 2 -Crecimiento del sector público en la economía, área euro (1970-2000)



Fuente: European Economy, Reports and Studies, Public finances in EMU, 2000 (Comisión Europea, 2000, pág. 11).

Una de las principales características de este período es el crecimiento del tamaño del sector público que se vivió en la Comunidad Europea. Dicho crecimiento se refleja tanto en el comportamiento del gasto, como en el del

ingreso público. El gasto público del conjunto de la Unión, en 1970, significaba un 36 por ciento del PIB, alcanzó valores máximos en 1993, superando el 52 por ciento del PIB y volvió a reducirse en los últimos años de la década de los noventa, representando en esos momentos, aproximadamente el 48 por ciento. Este importante crecimiento del gasto público estuvo provocado principalmente por la expansión de los gastos de transferencias sociales y los pagos de intereses correspondientes a la deuda pública.

Los ingresos públicos también crecieron a lo largo de estos mismos años, pero a diferencia de los gastos, el crecimiento experimentado ha sido más constante y tan solo se ha estabilizado en los últimos años del período considerado, en los cuales han llegado a representar el 47 por ciento del PIB.

Otra característica de este período es que el crecimiento del tamaño del sector público ha estado acompañado, en la Unión Europea, de la aparición y persistencia de grandes déficits públicos, que, a su vez, han dado lugar a una creciente acumulación de deuda. En cuanto a la evolución, tanto del déficit presupuestario, como de la deuda pública, podemos distinguir en los años previos a la UEM dos grandes etapas: los años setenta y ochenta, y los años noventa, hasta 1997 (año de referencia para la evaluación de los países que pasarían a formar parte de la tercera fase de la Unión).

4.1.1 Años setenta y ochenta.

A principios de los años setenta, la mayoría de los países partían de situaciones cercanas al equilibrio presupuestario, como se puede apreciar en el Gráfico - 2 -, ya citado. A medida que se fue desarrollando la década,

los déficit empezaron a crecer hasta llegar a mediados de los años ochenta, momento en el que el peso del déficit público en relación al PIB superó el nivel del 5 por ciento. Desde mediados de los años ochenta hasta finales de ésta década se produjo un cambio que rompió la tendencia creciente que venían manteniendo. Los déficit públicos disminuyeron a lo largo de la segunda mitad de los años ochenta, situándose en niveles cercanos al 3 por ciento del PIB en 1989, y ello se debió fundamentalmente a tres acontecimientos:

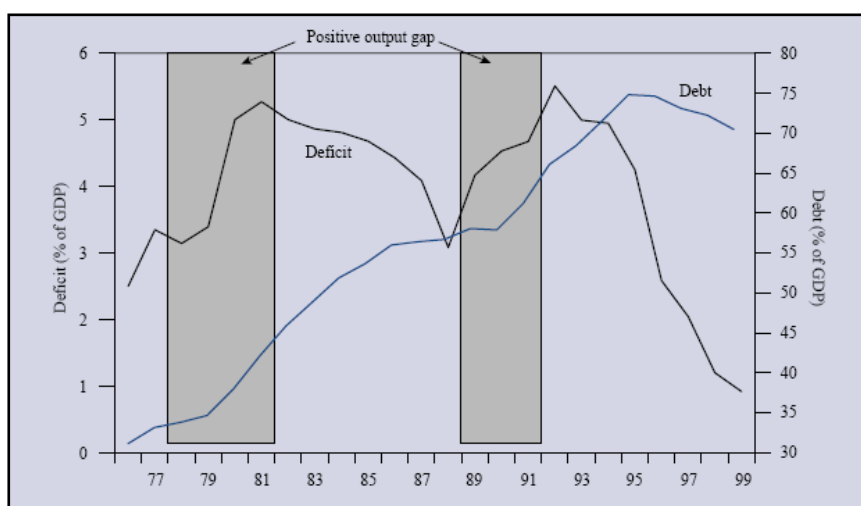
- La preocupación por los efectos de los elevados déficit y niveles de deuda pública alcanzados en los años previos;
- La recuperación de las economías durante la segunda mitad de los años ochenta;
- Y los efectos del “shock” positivo de oferta que supuso la reducción del precio del petróleo en 1986.

Otra característica de las políticas fiscales llevadas a cabo por los Estados miembros de la UE a lo largo de los años setenta y ochenta, incluso los noventa, que describiremos a continuación, es que las mismas han tendido a ser procíclicas, como se puede apreciar en el Gráfico - 3 -. En los períodos de elevado crecimiento económico (crecimientos superiores a la tendencia del PIB) se han producido crecientes déficit que indican que se ha compensado el funcionamiento de los estabilizadores automáticos mediante medidas discrecionales de recorte de impuestos o incremento de gastos. Como consecuencia de ello, durante esos períodos, la deuda pública ha seguido creciendo y la política fiscal ha ampliado los efectos del ciclo en vez de ayudar a estabilizarlo. De esta forma, la ratio de deuda pública respecto del PIB que representaba, en 1970, un 30 por ciento, como media

en la Unión, alcanzó valores cercanos al 70 por ciento del PIB a finales de los años ochenta en el área euro.

Por otro lado, en los períodos de crecimiento por debajo del potencial, se han aplicado políticas fiscales restrictivas que han logrado reducir los déficit para evitar llegar a situaciones insostenibles, pero al compensar de nuevo los estabilizadores automáticos, han acentuado el escaso crecimiento económico.

Gráfico - 3 -Desequilibrios presupuestarios y endeudamiento en la zona euro (1977-1999)

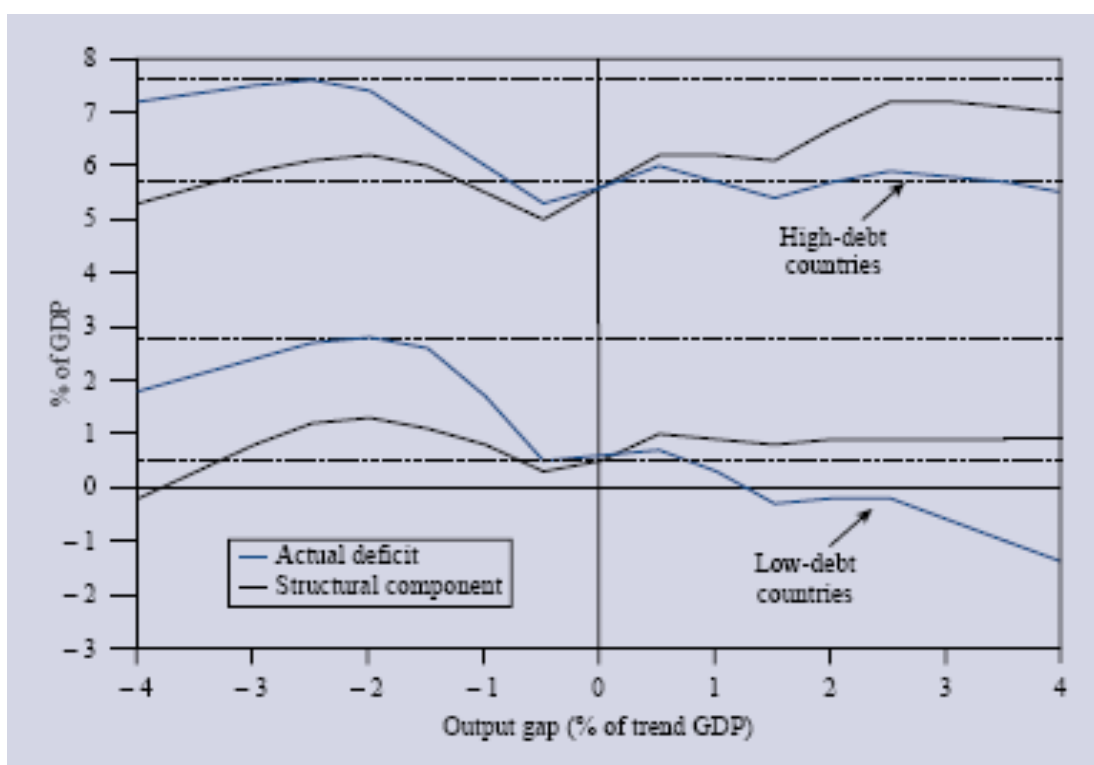


Fuente: European Economy, Reports and Studies, Public finances in EMU, 2000 (Comisión Europea, 2000, pág. 14).

Sin embargo, tal y como señalan Buti, Franco y Ongena (1998, págs. 90-91), al analizar el comportamiento individual de cada Estado miembro, la conclusión respecto de estas políticas fiscales procíclicas, no es la misma para todos. De hecho, estos autores dividen los países de la Unión en dos grupos atendiendo a que el nivel de deuda pública esté por encima o por

debajo de la media europea⁷³, y comprueban que los países con niveles de deuda pública por debajo de la media, dejaron actuar más libremente a los estabilizadores automáticos y por ello sus políticas fiscales ejercieron mayor estabilización del ciclo. En contra, los países con niveles de deuda pública por encima de la media registraron déficit estructurales elevados y aplicaron políticas fiscales claramente procíclicas. Esta es la información que los citados autores resumen en el Gráfico - 4 -.

Gráfico - 4 –Déficit y “output gap” en países de la UE altamente endeudados y con poca deuda (1970-1990)



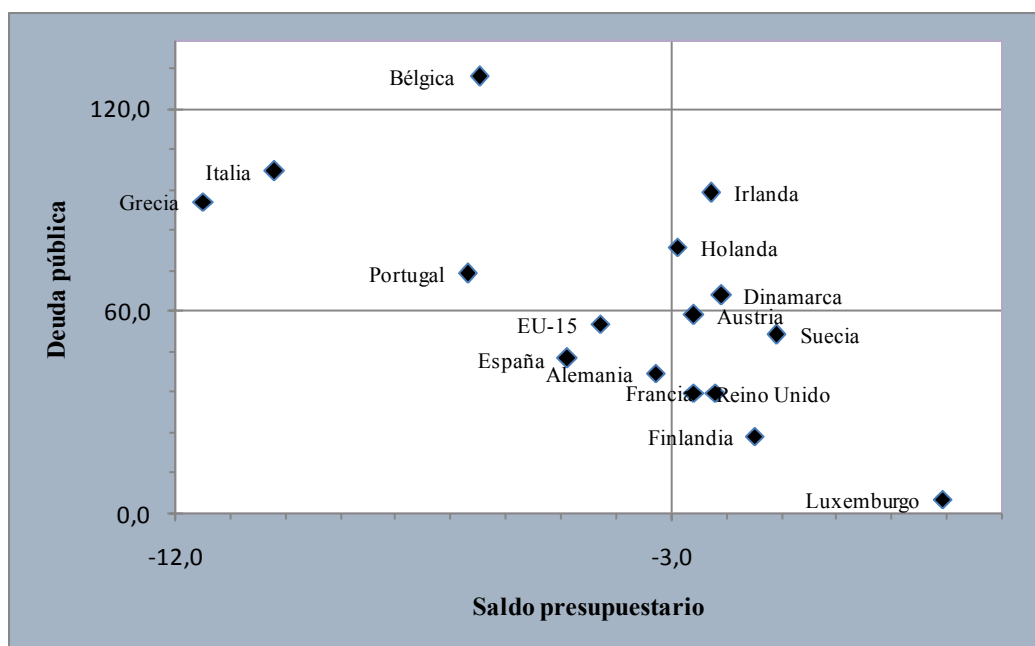
Fuente: European Economy, Reports and Studies, Public finances in EMU, 2000 (Comisión Europea, 2002, pág. 15).

⁷³ De acuerdo con los autores de este estudio y aplicando el criterio antes indicado, entre 1970 y 1990 los países de la Unión Europea cuya deuda pública estuvo por debajo de la media durante cada año del período indicado, fueron Alemania, España, Francia, Luxemburgo y Finlandia. En cambio, Bélgica, Irlanda, Italia y Holanda estuvieron por encima del valor medio de deuda pública de la Unión. El resto de países cambiaron de posición durante el período.

4.1.2 Década de los noventa.

Comenzamos el análisis de la siguiente década, años noventa, describiendo la situación de partida de este período. De acuerdo con la información extraída del Informe de Convergencia de 1996, del Instituto Monetario Europeo, recogida en el Gráfico - 5 -, en el primer año de la década, todos los países que integraban en aquellos momentos la Unión Europea (15), excepto Luxemburgo, registraban déficit público. De ellos, ocho registraban déficit presupuestarios por debajo del 3 por ciento del PIB y cinco por encima (teniendo en cuenta, además, que de estos cinco últimos, dos alcanzaban déficit públicos superiores al 10 por ciento). De esta forma, el saldo medio ponderado para el conjunto de los quince miembros de la Unión Europea se situaba en el -4,3 por ciento del PIB, ligeramente por encima de lo que poco después se convertiría en el valor de referencia para el acceso a la tercera fase de la Unión.

Gráfico - 5 – Saldo presupuestario y deuda pública en UE-15 (1991)

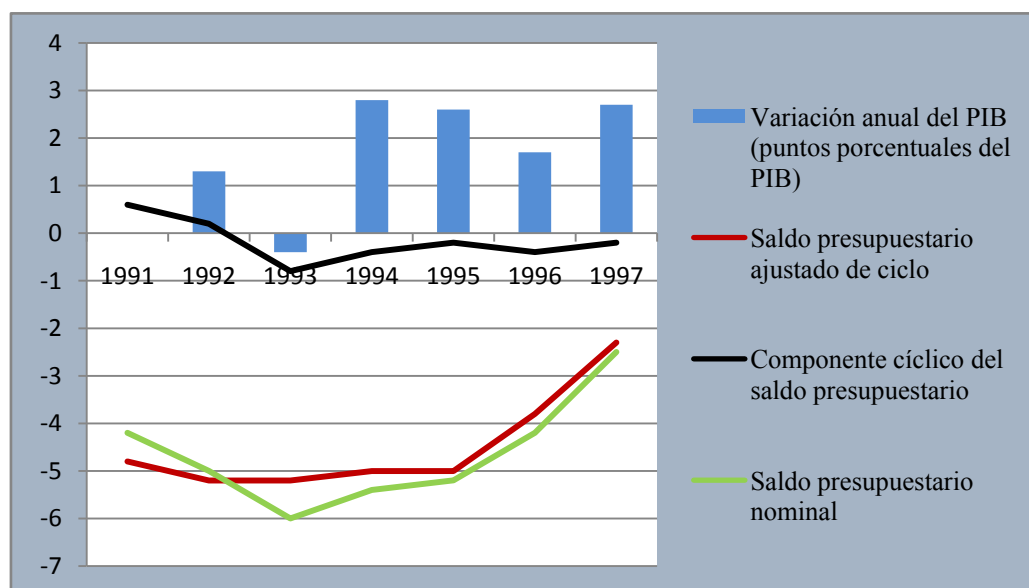


Fuente: Instituto Monetario Europeo, 1996, pág. 44 y elaboración propia.

En cuanto a la deuda pública, la situación presentaba también bastante diversidad. La media europea se situaba muy cerca del valor de referencia que se estableció en el Tratado de Maastricht. Concretamente esta variable representaba un 56,1 por ciento en relación al PIB. Ocho de los Estados miembros registraban un endeudamiento inferior al 60 por ciento de su PIB y los siete restantes, por encima (siendo destacable que tres de ellos ya se encontraban en aquellos momentos en una situación complicada, pues sus niveles de endeudamiento registraban porcentajes cercanos al 100 por cien o incluso por encima).

A partir de ese año 1991, se desencadenó una recesión económica que alcanzó su máxima intensidad, en la mayoría de los países, en 1993 y ello hizo que, inmediatamente después de la firma del Tratado de Maastricht, se produjera un importante empeoramiento en el estado de las cuentas públicas de todos los países de la UE, reflejando el impacto de la mencionada crisis, como podemos comprobar en el Gráfico - 6.-.

Gráfico - 6 – Saldo presupuestario y variación del PIB en UE15 (1991-1997)



Fuente: Anexo estadístico (Comisión Europea, 2003) y elaboración propia.

Los niveles máximos de déficit se alcanzaron en 1993, tal como se muestra en el Gráfico - 6 - y en el Cuadro - 13 -, registrándose valores superiores, incluso, a los máximos experimentados a mediados de los años ochenta. Entre 1994 y 1997, año de referencia para valorar el cumplimiento de los criterios de convergencia establecidos en el Tratado para el acceso a la Unión Monetaria, se produjo una mejora sustancial en las finanzas públicas, más intensa en el bienio 1996-1997, que ha permitido registrar niveles mínimos de déficit presupuestario que, en media, no alcanzan el 3 por ciento del Producto Interior Bruto.

Cuadro - 13 – Saldo presupuestario de las Administraciones Públicas (1990-1997)

	Anterior definición						Definición SEC 95		
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1995	1996	1997
Bélgica	-5,4	-6,5	-6,9	-7,2	-4,8	-3,9	-4,3	-3,8	-2,0
Alemania (1)	-2	-3,3	-2,8	-3,5	-2,6	-3,4	-3,5	-3,4	-2,7
Grecia	-15,9	-11,5	-12,6	-13,6	-9,9	-10,5	-10,2	-7,4	-4,0
España	-4,2	-4,9	-4,0	-6,7	-6,1	-7,0	-6,6	-5,0	-3,2
Francia	-1,5	-2,2	-3,9	-5,6	-5,7	-4,8	-5,5	-4,1	-3,0
Irlanda	-2,2	-2,3	-2,4	-2,3	-1,6	-2,1	-2,1	-0,1	1,4
Italia	-11	-10,2	-9,5	-9,4	-9,1	-7,6	-7,6	-7,1	-2,7
Luxemburgo	4,7	1,9	0,7	1,5	2,7	1,8	2,1	2,0	3,2
Holanda	-4,9	-2,9	-3,8	-3,1	-3,6	-3,8	-4,2	-1,8	-1,1
Austria	-2,4	-2,6	-2,0	-4,2	-4,9	-5,0	-5,3	-4,0	-2,0
Portugal	-4,9	-6,7	-2,9	-5,9	-5,9	-5,6	-5,5	-4,8	-3,6
Finlandia	5,3	-1,5	-5,7	-7,9	-6,1	-5,0	-3,9	-3,0	-1,3
Área euro (12) (2)	-4,3	-4,6	-4,8	-5,6	-5,1	-4,9	-5,1	-4,3	-2,6
Dinamarca	-1	-2,1	-2,2	-2,8	-2,6	-2,2	-2,3	-1,0	0,4
Suecia	4	-1,1	-7,5	-11,5	-9,6	-7,3	-7,4	-2,9	-1,7
Reino Unido	-0,9	-2,6	-6,1	-7,7	-6,7	-5,4	-5,8	-4,4	-2,2
Unión europea (15) (3)	-3,5	-4,3	-5,0	-6,0	-5,4	-5,0	-5,2	-4,2	-2,5
(1) Desde 1991 incluye Alemania del Este									
(2) Excluyendo Luxemburgo; desde 1991 incluye Alemania del Este									
(3) UE - 15 excluyendo Luxemburgo; desde 1991 incluye Alemania del Este									

Fuente: Anexo estadístico (Comisión Europea, 2003).

No obstante, en esta reducción generalizada del desequilibrio presupuestario, podemos distinguir tres grupos de comportamientos a nivel de los Estados Miembros:

- a) Bélgica, Grecia, Italia, Finlandia, Suecia y Reino Unido, registraron la disminución más fuerte, cifrada en más de 5 puntos porcentuales del PIB, entre 1993 y 1997;
- b) España, Irlanda y Dinamarca lo disminuyeron entre 3 y 4 puntos porcentuales del PIB en el mismo período;
- c) Y por último, Alemania, Francia, Luxemburgo, Holanda, Austria y Portugal experimentaron una menor reducción, que en ninguno de los casos, alcanzó los 3 puntos porcentuales del PIB.

Para tener un mayor conocimiento de cómo fue el proceso de ajuste presupuestario llevado a cabo por estos países a lo largo del período que estamos analizando, es interesante observar la variable saldo primario ajustado al ciclo, la cual nos indica cómo se ha comportado el saldo presupuestario excluyendo la carga de intereses y el componente cíclico de los ingresos y gastos públicos. La ventaja del análisis de esta variable es que nos permite examinar si se han realizado o no ajustes de política fiscal de carácter estructural. La información recogida en el Cuadro - 14 - refleja dos períodos en los que los esfuerzos de consolidación fueron diferentes.

La primera mitad de la década de los noventa se caracterizó por la aplicación de una política fiscal moderadamente restrictiva pero mucho menos intensa que la aplicada en los años 1996-1997, como prueba el mayor incremento que se experimentó en el saldo primario ajustado al ciclo en estos dos últimos años.

Cuadro - 14 – Saldo primario ajustado de ciclo (1991-1997)

	% PIB			Variación en puntos porcentuales del PIB	
	1991	1995	1997	1992-1995	1996-1997
Bélgica	3,0	4,9	5,8	1,9	0,9
Alemania (1)	-2,0	0,1	1,0	2,1	0,9
Grecia	-1,9	3,2	4,4	5,1	1,2
España	-1,2	-0,4	2,3	0,8	2,7
Francia	-0,6	-1,3	1,1	-0,7	2,4
Irlanda	4,5	4,6	4,6	0,1	0,0
Italia	-0,5	4,2	6,8	4,7	2,6
Luxemburgo	-1,3	3,7	5,8	5,0	2,1
Holanda	2,6	2,0	3,6	-0,6	1,6
Austria	-0,3	-1,5	2,3	-1,2	3,8
Portugal	-0,6	1,7	0,8	2,3	-0,9
Finlandia	2,2	-0,3	2,6	-2,5	2,9
Area euro (12) (2)	-0,6	0,9	2,7	1,5	1,8
Dinamarca	5,7	3,1	3,8	-2,6	0,7
Suecia	4,5	0,1	5,7	-4,4	5,6
Reino Unido	0,6	-2,1	1,3	-2,7	3,4
Unión europea (15) (3)	0,0	0,5	2,6	0,5	2,1

(1) Desde 1991 incluye Alemania del Este

(2) Excluyendo Luxemburgo; desde 1991 incluye Alemania del Este

(3) UE - 15 excluyendo Luxemburgo; desde 1991 incluye Alemania del Este

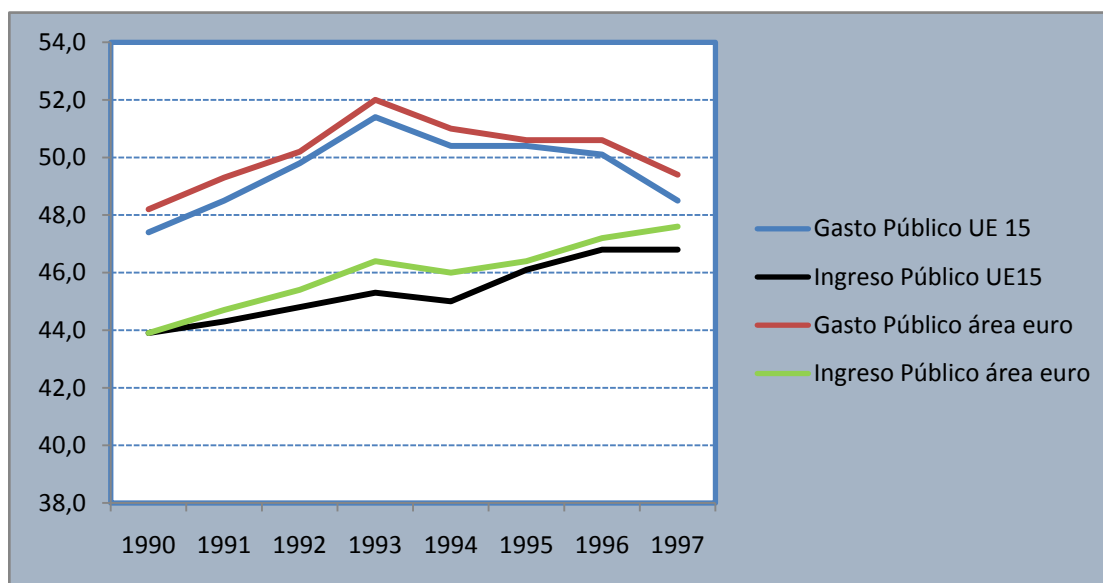
Ajuste basado en el PIB potencial de acuerdo con el procedimiento de déficit excesivo

Fuente: Base de datos AMECO (Comisión Europea) y Anexo estadístico (Comisión Europea, 2003).

Otra característica del ajuste de las cuentas públicas realizado en este período es la que se refiere a la composición del mismo. Para ello analizamos el comportamiento de los gastos e ingresos públicos a través del Gráfico - 7 -, en el que se recogen los ingresos y gastos públicos de la UE (15) y el área euro (12) a lo largo de la década comentada. En la primera mitad de los años noventa, hasta 1995, los ingresos y los gastos describieron una trayectoria prácticamente paralela entre sí. Los ingresos crecieron pero ese crecimiento se vio compensado por el incremento de los gastos, el cual fue relativamente importante durante los años de recesión

económica, 1992 y 1993 fundamentalmente. A partir de 1995 el ajuste presupuestario se consiguió a través de una reducción tanto de los gastos, como de los ingresos. En media, en la Unión Europea de los 15, el gasto público se incrementó en casi dos puntos porcentuales del PIB en la primera mitad, y se redujo, también en casi dos puntos, entre 1996 y 1997. En el área euro, el gasto se incrementó entre 1991 y 1995 en 1,3 puntos porcentuales y se redujo en 1,2 puntos entre 1995 y 1997. Sin embargo, los ingresos crecieron en los dos períodos en ambas zonas, incrementándose, en total, en 2,5 puntos porcentuales del PIB en la UE15 y 2,9 puntos en el área euro.

Gráfico - 7 – Gastos e Ingresos públicos en UE15 y área euro (1990-1997)



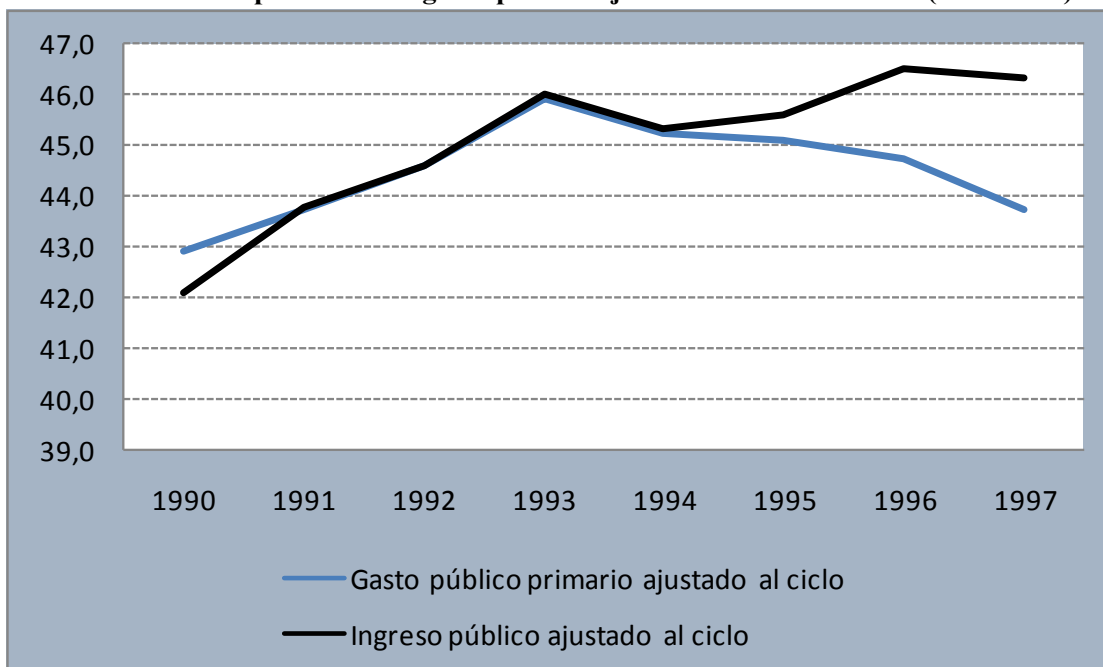
Fuente: Base de datos AMECO (Comisión Europea), Anexo estadístico (Comisión Europea, 2003) y elaboración propia.

Esta división en los dos períodos mencionados, hasta 1995 y los dos últimos años antes de la tercera fase de la Unión (1996-1997) y el comportamiento observado en las cuentas públicas ajustadas al ciclo (que se recoge en el Gráfico - 8 -), permiten concluir que, como señala el Banco

Central Europeo (2004b, pág. 51), “la mayor parte de los esfuerzos de consolidación realizados desde principios de la década de los noventa hasta 1997 sugieren que la firma del Tratado y la adopción del marco presupuestario de la UE promovieron con éxito la disciplina presupuestaria durante ese período. No obstante, el saneamiento presupuestario se basó en gran medida en el incremento de los ingresos”.

En el mismo sentido se manifiesta Briotti (2004), cuando señala que en este período, si bien se consiguieron importantes ajustes presupuestarios, la mayor parte de dichos ajustes se basaron en medidas de incremento de los ingresos y se realizaron pocos esfuerzos por disminuir el gasto primario. Como consecuencia de ello, en los siguientes años, que describiremos en los próximos apartados, se extendió entre los miembros de la UE la llamada “fatiga de la consolidación”.

Gráfico - 8 – Gasto primario e Ingreso público ajustado de ciclo en UE15 (1991-1997)



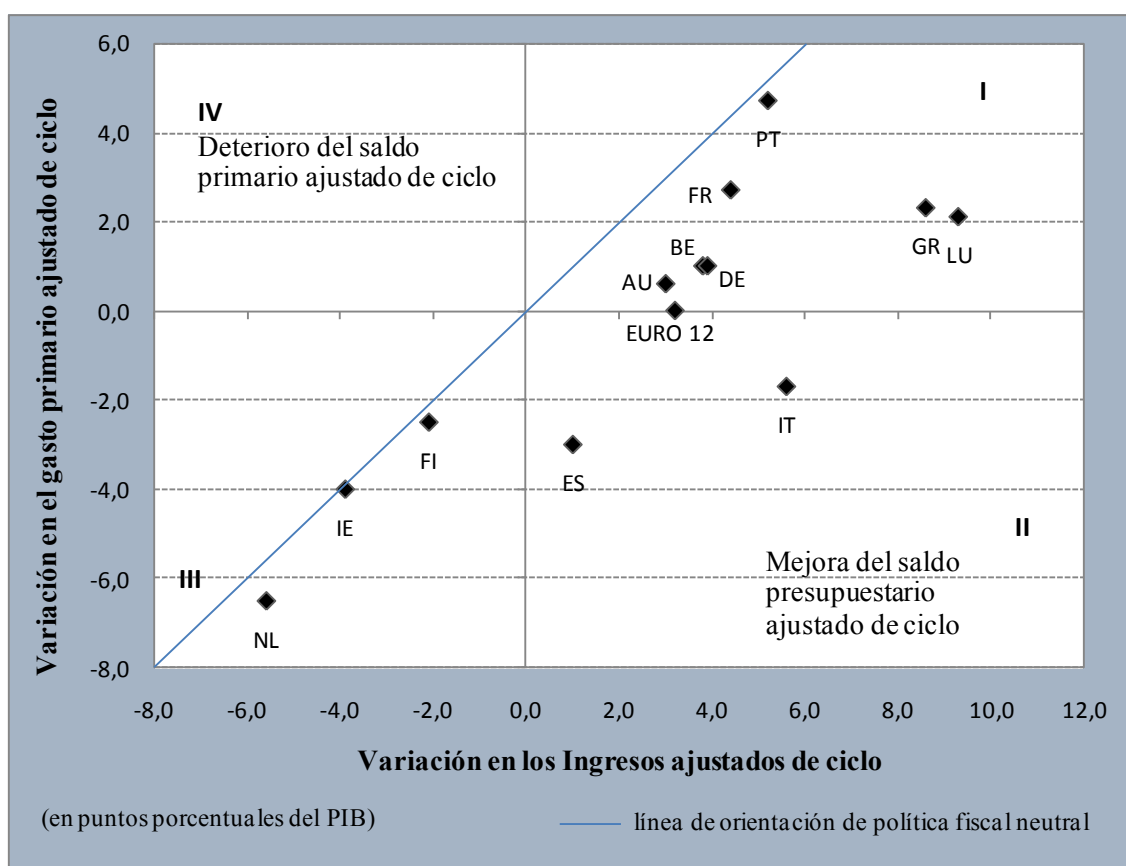
Fuente: Base de datos AMECO (Comisión Europea), Anexo estadístico (Comisión Europea, 2003) y elaboración propia.

A nivel individual, entre los miembros de la Unión, el ajuste presupuestario que acabamos de describir tuvo las siguientes características, que se pueden extraer a partir del Gráfico - 9 - en el que se comparan los ajustes basados en los ingresos frente a los ajustes realizados por el lado de los gastos públicos. El ajuste basado en los ingresos se mide mediante la variación experimentada en el período 1992-1997 por la ratio de los ingresos ajustados al ciclo en relación al PIB (representada en el eje horizontal), mientras que el ajuste basado en los gastos se mide por la variación de la ratio del gasto primario ajustado al ciclo a lo largo del mismo período (representado en el eje vertical). De esta forma, la línea diagonal (en color azul) representa una política fiscal neutra en la que la variación de los ingresos ajustados al ciclo y del gasto primario ajustado al ciclo se compensan, dejando invariable el saldo primario ajustado al ciclo en el período de estudio. Por ello, todos los puntos situados por debajo de la diagonal representarán comportamientos en los que se ha mejorado el saldo primario ajustado al ciclo y los puntos situados por encima indicarán un deterioro o empeoramiento en el mismo saldo.

Utilizando la información de la base de datos AMECO, completada con la que proporciona el anexo estadístico de la publicación “Public Finances in EMU, 2003” resulta que Bélgica, Alemania, Grecia, Luxemburgo, Austria, Francia, Portugal y la media de los países de la zona euro (12), quedan situados en el primer cuadrante (I) del gráfico, por debajo de la diagonal, indicando que, a lo largo de los años 1992-1997, se consiguió, en estos países, un ajuste presupuestario mediante subidas de ingresos que fueron compensadas, sólo en parte, por subidas de los gastos públicos ajustados al ciclo. De manera que se corrobora, lo que anticipábamos en las páginas

anteriores. En un número importante de países de la UE el ajuste presupuestario alcanzado en estos años se basó fundamentalmente en políticas que incrementaron los ingresos públicos y no en políticas de ajuste o control de los gastos que de acuerdo con la literatura reciente son el tipo de medidas de ajuste presupuestario que tienen mayores éxitos en la duración de la consolidación fiscal.

Gráfico - 9 – Ajuste presupuestario (1992-1997)



Fuente: Base de datos AMECO (Comisión Europea), Anexo Estadístico (Comisión Europea, 2003) y elaboración propia.

Por otra parte, en el cuadrante II del gráfico, se sitúan España e Italia, países en los que los datos ponen de manifiesto que se aplicaron políticas basadas tanto en incremento de los ingresos como disminución de los

gastos, de tal forma que se consiguió disminuir la ratio del déficit primario ajustado al ciclo en relación al PIB.

Por último, en el cuadrante III, por debajo de la diagonal, nos encontramos con Holanda, Irlanda y Finlandia. En estos países, los datos nos indican que se consiguió un saneamiento presupuestario basado en recortes de los gastos a pesar de haber disminuido los ingresos.

Antes de pasar al estudio de las políticas fiscales en los primeros años de la Unión Monetaria, terminamos este examen de las políticas previas a dicha fase, comentando brevemente la evolución de la deuda pública en este período.

Cuadro - 15 – Deuda Pública de las Administraciones Públicas (1990-1997)

	Anterior definición						Definición SEC 95		
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1995	1996	1997
Bélgica	129,2	130,9	132,5	138,2	135,9	134,0	134,0	130,2	124,8
Alemania (1)	42,3	40,4	42,9	47,0	49,3	57,0	57,0	59,8	61,0
Grecia	79,6	82,2	87,8	110,1	107,9	108,7	108,7	111,3	108,2
España	44,0	44,7	47,1	58,8	61,1	63,9	63,9	68,1	66,6
Francia	35,1	35,8	39,6	45,3	48,4	54,6	54,6	57,1	59,3
Irlanda	101,5	102,9	100,2	96,3	90,5	82,7	82,7	74,2	65,0
Italia	97,2	100,6	107,7	118,1	123,8	123,2	123,2	122,1	120,2
Luxemburgo	4,4	3,8	4,8	5,7	5,4	5,6	5,6	6,2	6,1
Holanda	77,0	76,9	77,8	79,0	76,4	77,2	77,2	75,2	69,9
Austria	57,2	57,5	57,2	61,8	64,7	69,2	69,2	69,1	64,7
Portugal	58,3	60,8	54,5	59,1	62,1	64,3	64,3	62,9	59,1
Finlandia	14,3	22,6	40,6	56,0	58,0	57,1	57,1	57,0	54,0
Área euro (12) (2)	58,3	58,8	62,1	67,3	69,6	73,2	73,2	75,6	75,5
Dinamarca	57,8	62,5	66,3	78,0	73,5	69,3	69,3	65,1	61,2
Suecia	42,3	51,3	65,2	71,2	73,8	73,6	73,6	73,5	70,5
Reino Unido	34,0	34,4	39,2	45,4	48,5	51,8	51,8	52,3	50,8
Unión europea (15) (3)	54,1	55,0	59,1	64,7	66,9	70,3	70,3	72,1	71,1
(1) Desde 1991 incluye Alemania del Este									
(2) Excluyendo Luxemburgo; desde 1991 incluye Alemania del Este									
(3) UE - 15 excluyendo Luxemburgo; desde 1991 incluye Alemania del Este									

Fuente: Anexo estadístico (Comisión Europea, 2003).

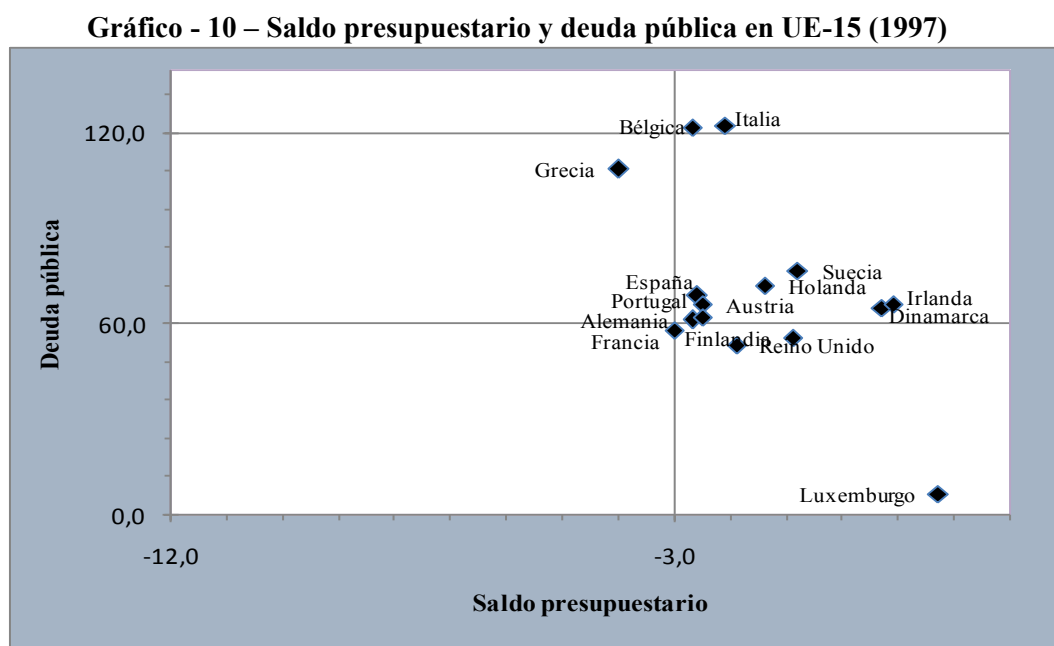
Tal como se puede apreciar en el Cuadro - 15 -, a pesar de los esfuerzos comentados por disminuir los desequilibrios presupuestarios, la ratio media

de deuda pública sobre el PIB en el área euro, en contraposición al comportamiento experimentado por los déficit públicos, continuó una tendencia creciente, a lo largo de los años noventa, previos a la tercera fase de la Unión. Entre las causas que se pueden señalar para el aumento de esta ratio se encuentra el hecho de todo déficit se traduce en un incremento de la deuda una vez que por el Tratado de Maastricht queda prohibida la financiación de los mismos con nuevo dinero. Y por otra, también afecta a este aumento el lento crecimiento monetario del PIB (denominador de la ratio que estamos comentando) que se registró en estos mismos años. De esta forma, en términos medios, el nivel de deuda pública en relación al PIB superó el 75 por ciento para los países que adoptaron el euro y en el entorno de la Unión Europea (15) superó el 71 por ciento del PIB.

4.2 LA POLÍTICA FISCAL DESDE LA UNIÓN MONETARIA

El primer paso para la puesta en marcha de la Unión Monetaria, consistió en la decisión, por parte del Consejo Europeo, de cuáles eran los Estados miembros que cumplían las condiciones necesarias para la adopción de una única moneda (procedimiento definido en el artículo 121 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, descrito en el apartado 3.1.3. de este trabajo). Esta decisión fue tomada el 3 de mayo de 1998 y estuvo basada, tanto en el Informe de Convergencia adoptado por el Instituto Monetario Europeo (1998), como en el “Informe de la Comisión al Consejo sobre el estado de la convergencia de 1998”. En la cuestión que aquí interesa, la relativa al estado de las cuentas públicas, y de acuerdo con el primero de los informes mencionados, la situación de las finanzas públicas de los distintos Estados aspirantes, medida por las variables déficit y deuda pública en el año de referencia, 1997, es la que se recoge en el Gráfico - 10 -. Concretamente, en lo que se refiere al saldo presupuestario, tres países

registraban superávit (Dinamarca, Irlanda y Luxemburgo) y once habían alcanzado o mantenido déficit públicos iguales o inferiores al valor de referencia del 3% especificado en el Tratado (Bélgica, Alemania, España, Francia, Italia, Holanda, Austria, Portugal, Finlandia, Suecia y el Reino Unido). Únicamente el déficit público de Grecia, del 4%, fue aún superior al valor de referencia. Respecto de la deuda pública, las proporciones en relación al PIB, como indica el informe, han continuado descendiendo en los tres países en los que se hallaba por encima del cien por cien. De esta manera, en Bélgica, la ratio de deuda en 1997, fue del 122,2% del PIB; en Grecia la deuda se situó, en 1997, en el 108,7% del PIB; y en Italia, la proporción de deuda fue del 121,6% del PIB.



Fuente: Instituto Monetario Europeo, 1998 y elaboración propia.

Por otro lado, en los siete países que, en 1996, tuvieron deudas significativamente por encima del 60% pero por debajo del 80% del PIB, las ratios también descendieron. Esta reducción fue particularmente

significativa en Dinamarca, Irlanda y Holanda, pues sus ratios de deuda pública quedaron muy cerca del valor de referencia (65,1%, 66,3% y 72,1% del PIB respectivamente). Por último, en 1997, cuatro países continuaron teniendo ratios de deuda por debajo del valor crítico (Francia, Luxemburgo, Finlandia y Reino Unido).

En cuanto al segundo informe citado, el “Informe de la Comisión al Consejo sobre el estado de la convergencia de 1998”, la Comisión llega a la siguiente conclusión sobre el cumplimiento de los criterios fiscales definidos en el mencionado artículo 121 del Tratado por parte de los distintos Estados Europeos: *“Catorce Estados miembros (todos excepto Grecia) registraron en 1997 un déficit público inferior o igual al valor de referencia; ... cuatro Estados miembros (Francia, Luxemburgo, Finlandia y el Reino Unido) tenían una deuda pública inferior al valor de referencia y la deuda pública de los demás Estados miembros estaba disminuyendo (excepto en Alemania, pero la deuda de este último era muy próxima al valor de referencia)”*(Comisión Europea, 1998).

Como decíamos al empezar este apartado, el Consejo, en la reunión celebrada en Bruselas en 1998, entre los Jefes de Estado o de Gobierno, basándose en los informes comentados, tomó una decisión sobre cuáles eran los Estados miembros que cumplían las condiciones necesarias para la adopción de la moneda única y el inicio, por tanto, de la tercera fase de la Unión (Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 1998). Concretamente, el Consejo consideró que los países que conformarían la zona euro a partir del 1 de enero de 1999 serían Bélgica, Alemania, España, Francia, Irlanda, Luxemburgo, los Países Bajos, Austria, Portugal y Finlandia, pues dichos países cumplían las condiciones señaladas.

Asimismo, consideró que Grecia y Suecia no cumplían, en esos momentos, las condiciones necesarias, por lo que se les aplicó la excepción prevista en el artículo 122 del Tratado de Maastricht⁷⁴.

En el período 1991-1997, analizado en el apartado anterior, el proceso de ajuste de las cuentas públicas de los países de la Unión Europea estuvo guiado por el objetivo de cumplir los “criterios de convergencia” establecidos en Maastricht y la fuerte motivación que suponía, para los países candidatos, el acceso a la Unión Monetaria. Sin embargo, a medida que este momento se acercaba empezó a crecer la necesidad de ampliar la regla fiscal establecida en el Tratado con el fin de definir un procedimiento que garantizase que las condiciones alcanzadas de las finanzas públicas no se iban a perder en cuanto los países hubieran entrado en el euro. Por ello, se diseñó y aprobó (tal como vimos en el apartado 3.2 de este trabajo) el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que es el conjunto de reglas que permiten a los países miembros garantizarse, unos a otros, que no van a romper las condiciones que les han permitido llegar hasta el euro y que las van a preservar, sobre todo en lo que se refiere a las condiciones relativas a los niveles de déficit y nivel de deuda pública en relación al PIB. Sin embargo, el análisis de las políticas fiscales europeas, a partir del inicio de la tercera fase de la Unión, pone de manifiesto que la puesta en marcha de la nueva norma fiscal no ha sido todo lo exitosa que se esperaba en relación a los criterios fiscales establecidos en el Tratado y matizados después por el

⁷⁴ Grecia no cumplía las condiciones necesarias pues el 26 de septiembre de 1994, el Consejo decidió que existía un déficit excesivo y a la fecha de la valoración para el acceso a la tercera fase de la Unión Monetaria, la decisión sobre déficit excesivo no había sido derogada. Por su parte, Suecia sí cumplía los criterios fiscales, pero su moneda no había participado nunca en el mecanismo de tipos de cambio y además, en los años 1996 y 1997, la corona sueca había fluctuado con respecto a las monedas que participaban en el mecanismo de tipos de cambio, reflejando, entre otras cosas, la ausencia de un objetivo cambiario.

Pacto de Estabilidad y Crecimiento, como vamos a poder comprobar en los siguientes párrafos.

Cuadro - 16 – Saldo presupuestario de las Administraciones Públicas (1997-2003)

	Definición SEC 95						
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Bélgica	-2	-0,8	-0,5	0,1	0,4	0,0	-0,3
Alemania (1)	-2,7	-2,2	-1,5	1,1	-2,8	-3,6	-3,4
Grecia	-4	-2,5	-1,8	-1,9	-1,5	-1,2	-1,1
España	-3,2	-3	-1,2	-0,8	-0,2	-0,1	-0,4
Francia	-3	-2,7	-1,8	-1,4	-1,5	-3,1	-3,7
Irlanda	1,4	2,3	2,0	4,5	1,2	0,0	-0,6
Italia	-2,7	-3,1	-1,8	-0,7	-2,7	-2,5	-2,3
Luxemburgo	3,2	3,1	3,5	6,0	6,3	2,5	-0,2
Holanda	-1,1	-0,8	0,7	2,2	0,1	-1,2	-1,6
Austria	-2	-2,5	-2,4	-1,6	0,1	-0,8	-1,3
Portugal	-3,6	-3,2	-2,9	-2,9	-4,3	-2,7	-3,6
Finlandia	-1,3	1,5	2,0	6,9	5,2	4,7	3,3
Area euro (12) (2)	-2,6	-2,3	-1,4	0,1	-1,6	-2,3	-2,5
Dinamarca	0,4	1,1	3,2	2,5	3,0	1,9	1,6
Suecia	-1,7	2,3	1,3	3,5	4,6	1,1	0,8
Reino Unido	-2,2	0,2	1,1	4,0	0,8	-1,3	-2,5
Unión europea (15) (3)	-2,5	-1,7	-0,8	0,9	-0,9	-1,9	-2,3
<i>Incluye ingresos extraordinarios relativos a la concesión de licencias de telefonía móvil</i>							
(1) Desde 1991 incluye Alemania del Este							
(2) Excluyendo Luxemburgo; desde 1991 incluye Alemania del Este							
(3) UE - 15 excluyendo Luxemburgo; desde 1991 incluye Alemania del Este							

Fuente: Anexo estadístico (Comisión Europea, 2003).

Como se puede observar en el Cuadro - 16 -, el déficit medio de la zona del euro siguió, inicialmente, disminuyendo, hasta el año 2000. Muchos países continuaron, en los primeros años de funcionamiento del Pacto realizando esfuerzos para avanzar en la consolidación fiscal y lograron situaciones presupuestarias bastante saneadas. Con posterioridad, entre 2000 y 2003, la mayoría de los Estados, sin embargo, han experimentado una tendencia alcista en sus déficit fiscales que, aunque está ligada al debilitamiento del

entorno económico que se sufrió en esos mismos años, no se puede atribuir únicamente a dicho factor.

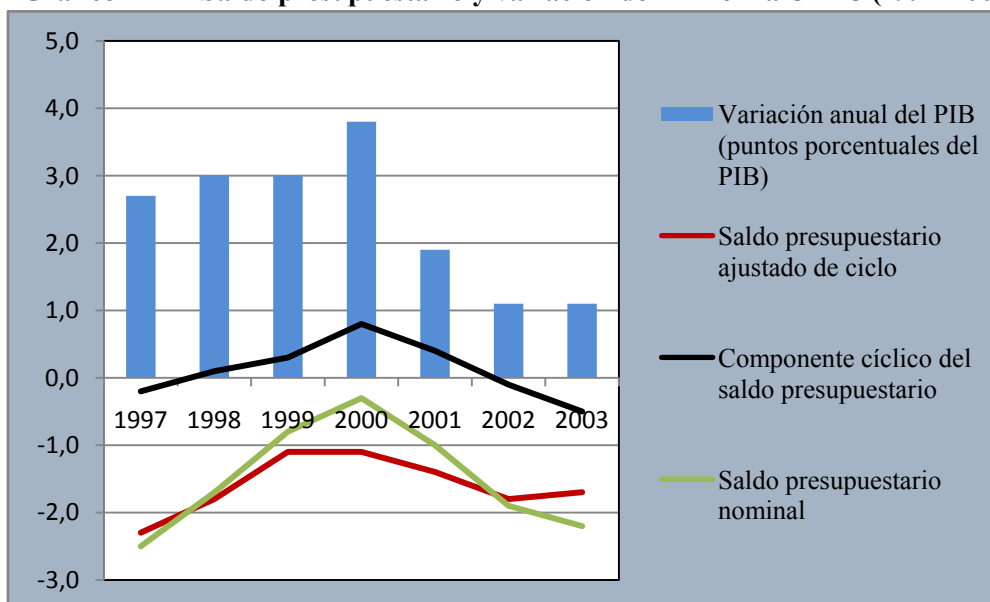
Como explica Marín Arcas (2004, pág. 30) este empeoramiento ha sido consecuencia, no sólo del funcionamiento de los estabilizadores automáticos, sino también de una aplicación más relajada de las políticas fiscales en la zona. La principal consecuencia de la situación experimentada a partir del año 2000 es que, en algunos casos, se han vuelto a registrar desequilibrios presupuestarios significativos. Así, por ejemplo, Portugal superó el umbral del 3% en el ejercicio 2001 y Francia y Alemania se encontraron en la misma situación en el ejercicio 2002.

No obstante, a pesar del empeoramiento, tanto económico, como de las finanzas públicas, el déficit medio de la UE15, así como del área euro (12), fue ligeramente más pequeño en 2003 que en 1997. Incluso, algunos autores (González-Páramo, 2005b) han señalado, como éxito del PEC, el hecho de que durante la prolongada recesión de los años 2000 los déficit se hayan quedado a una distancia considerable de los máximos alcanzados en la primera mitad de los años noventa.

Como consecuencia de la mencionada crisis, durante el período 1997-2003 el impacto del ciclo económico en el saldo presupuestario cambió de signo, pasando, de ser positivo desde 1997 hasta 2000, a ser negativo de 2001 a 2003, como se puede apreciar en el Gráfico - 11 -. La primera parte del período considerado, 1997-2000, fue una etapa de fuerte crecimiento que contribuyó a mejorar sustancialmente el saldo presupuestario total observado, mientras que, a partir del año 2000, la desaceleración

económica que experimentó Europa, afectó de forma negativa a la misma variable.

Gráfico - 11 – Saldo presupuestario y variación del PIB en la UE 15 (1997-2003)



Fuente: Anexo estadístico (Comisión Europea, 2003) y elaboración propia.

De manera que la mejora experimentada en los déficit presupuestarios observados, en los primeros años de esta etapa, 1997-2000, fue una mejora, en gran parte, debida a las favorables circunstancias económicas (por tano, de carácter cíclico), y por ello la posterior desaceleración económica deterioró los saldos presupuestarios haciendo que, incluso, algunos países se situaran por encima del valor de referencia del 3% en cuanto a sus déficit fiscales (como fue el caso de Portugal, Francia y Alemania, ya señalado anteriormente).

Una característica del comportamiento fiscal de los países que estamos analizando, la podemos extraer a partir de la observación de la variable saldo primario ajustado al ciclo, que se recoge en el Cuadro - 17 -. En dicho cuadro podemos comprobar que, inicialmente (1997-2000), el saldo

primario cíclicamente ajustado experimentó una pequeña mejora, en términos generales, tanto en la UE15, como en la zona del euro, fruto de las políticas fiscales rigurosas que se venían manteniendo desde mediados de los años noventa. Después, entre 2000 y 2003, dicho saldo disminuyó considerablemente, indicando una relajación en el ajuste de las políticas fiscales de muchos países de la UE. En concreto, en promedio para la UE15, el empeoramiento del saldo primario cíclicamente ajustado se cifró en 3,2 puntos porcentuales del PIB y para la zona del euro en 2,4 puntos.

Cuadro - 17 – Saldo primario ajustado de ciclo (1997-2003)

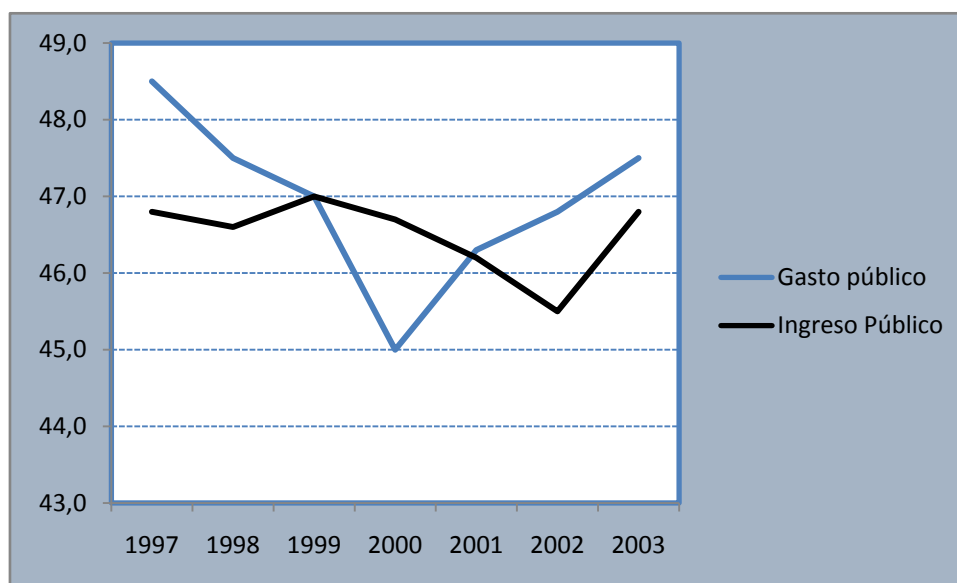
	% PIB			Variación en puntos porcentuales del PIB	
	1997	2000	2003	1997-2000	2000-2003
Bélgica	5,8	5,7	5,8	-0,1	0,1
Alemania (1)	1,2	3,7	-0,2	2,5	-3,9
Grecia	4,4	4,2	-0,9	-0,2	-5,1
España	2,0	1,4	2,1	-0,6	0,7
Francia	1,1	0,4	-1,2	-0,7	-1,6
Irlanda	4,6	4,9	1,2	0,3	-3,7
Italia	6,8	4,6	1,7	-2,2	-2,9
Luxemburgo	5,8	4,5	1,8	-1,3	-2,7
Holanda	3,6	3,9	0,5	0,3	-3,4
Austria	2,2	1,0	2,1	-1,2	1,1
Portugal	0,8	-1,2	0,3	-2,0	1,5
Finlandia	2,6	8,1	5,1	5,5	-3,0
Area euro (12) (2)	2,7	3,0	0,6	0,3	-2,4
Dinamarca	3,8	4,4	3,6	0,6	-0,8
Suecia	5,7	6,7	2,1	1,0	-4,6
Reino Unido	1,3	5,8	-1,4	4,5	-7,2
Unión europea (15) (3)	2,6	3,6	0,4	1,0	-3,2
(1) Desde 1991 incluye Alemania del Este					
(2) Exluyendo Luxemburgo; desde 1991 incluye Alemania del Este					
(3) UE - 15 excluyendo Luxemburgo; desde 1991 incluye Alemania del Este					

Fuente: Base de datos AMECO (Comisión Europea) y elaboración propia.

Para conocer más detalladamente la orientación de las políticas fiscales ejecutadas por los distintos gobiernos europeos es interesante analizar, en

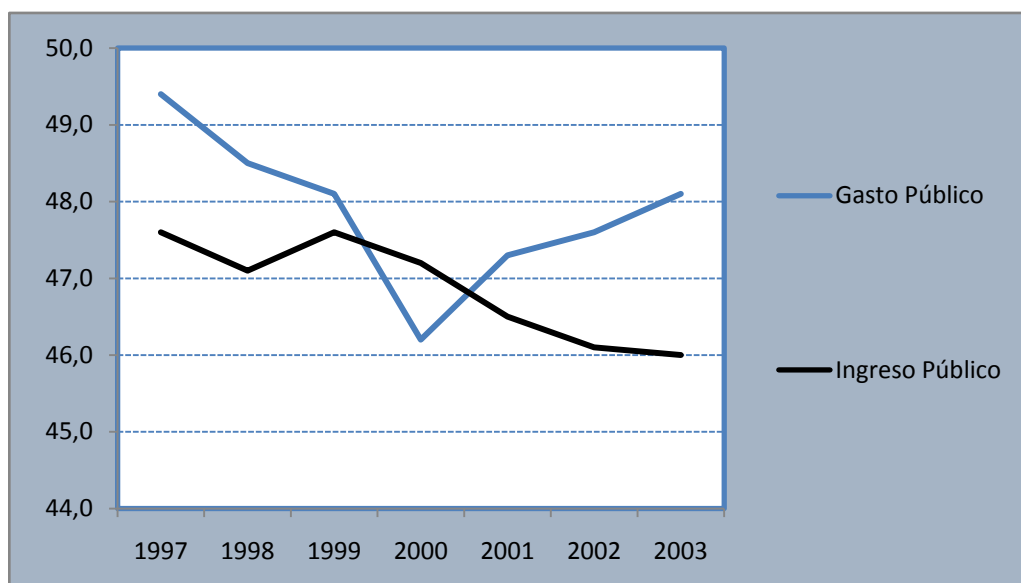
primer lugar, los componentes del mismo, los gastos e ingresos públicos. El Gráfico - 12- , que aparece a continuación, recoge, precisamente, la evolución de estos dos componentes, en forma de promedio para los quince miembros de la Unión en el período 1997-2003. En relación a la ratio de ingresos públicos respecto del PIB, ésta permaneció en torno al 47% en la Unión Europea (15) hasta 1999, entre 1999 y 2002 disminuyó en 1,5 puntos porcentuales del PIB y se ha recuperado en el último ejercicio del período considerado, de forma que se ha alcanzado de nuevo la ratio del 47% en relación al PIB que había en 1997.

Gráfico - 12 - Gastos e Ingresos públicos en la UE15 (1997-2003)



Fuente: Base de datos AMECO (Comisión Europea), Anexo estadístico (Comisión Europea, 2003) y elaboración propia.

Para el área del euro (ver Gráfico - 13 -) la disminución de los ingresos públicos ha sido prácticamente continua a lo largo de los años analizados, registrándose, en total, una disminución de la ratio de ingresos públicos en relación al PIB de 1,6 puntos porcentuales.

Gráfico - 13 - Gastos e Ingresos públicos en el área euro (12) (1997-2003)

Fuente: Base de datos AMECO (Comisión Europea), Anexo estadístico (Comisión Europea, 2003) y elaboración propia.

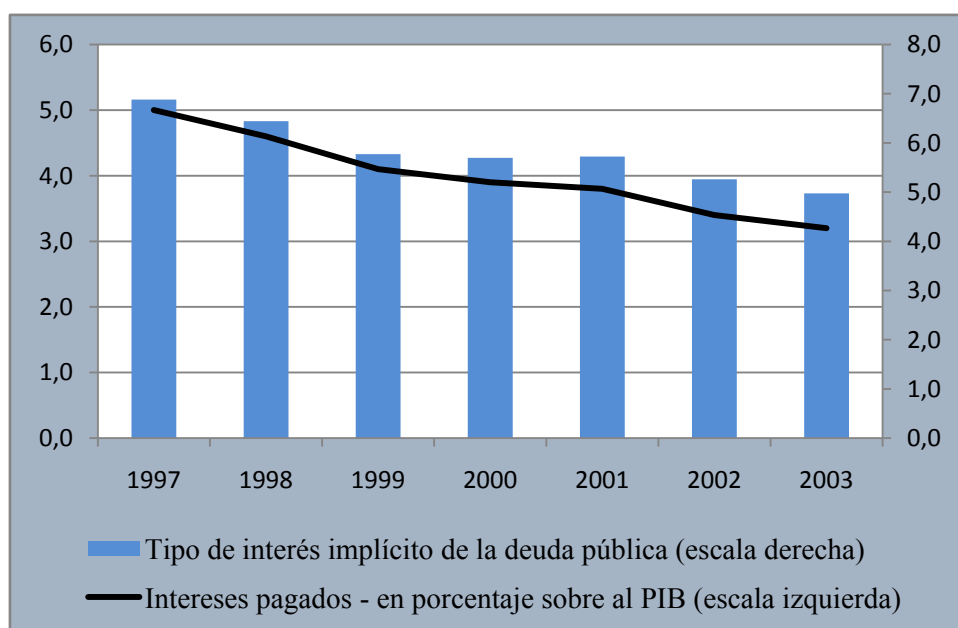
El principal problema del comportamiento fiscal de este período lo encontramos, sin embargo, al analizar el segundo componente del saldo presupuestario, el gasto público, pues, en términos generales, no se produjo una contención significativa del mismo. La ratio de gasto público disminuyó en el período 1997-2003 en 1 punto porcentual, situándose en el 47,5% del PIB en UE15 en el último año considerado, y en 1,3 puntos hasta el 48,1% del PIB en la zona del euro.

Si a continuación descomponemos el gasto público total en el gasto primario y la carga de intereses de la deuda pública, podremos afirmar que el componente que más ha contribuido a la consolidación fiscal, desde el examen de convergencia para la adopción del euro, ha sido la disminución que ha experimentado la carga de intereses, la cual se ha debido, tanto a la estabilidad de precios lograda, como a los bajos tipos de intereses que la Unión Monetaria ha hecho posibles. Como se puede apreciar en el Gráfico

- 14 -, la carga de intereses, en el año 1997, fue del 5% del PIB para el conjunto de miembros que luego integrarían la zona del euro. Por su parte, los tipos de interés implícitos de la deuda, también representados en el mismo Gráfico - 14 - calculados como cociente entre los gastos por intereses durante el año y el nivel de deuda pública en el año precedente) estaban situados en valores cercanos al 7%.

En los años posteriores a 1997, los tipos de interés implícitos de la deuda no han dejado de disminuir, situándose en el último año considerado, en el 5%. Esta caída, de casi 2 puntos porcentuales, en los tipos medios del servicio de la deuda, ha sido la causa fundamental de la disminución de los gastos por intereses soportados por los distintos Estados miembros de la Unión, la cual ha alcanzado 1,8 puntos porcentuales del PIB, de manera que la carga de intereses para el promedio de la zona, en 2003, se situó en el 3,2% en relación al PIB.

Gráfico - 14 – Gasto de intereses y tipos implícitos de la deuda pública (1997-2003)



Fuente: Base de datos AMECO (Comisión Europea) y elaboración propia.

Esta disminución de la carga de intereses contribuyó significativamente a la disminución de la ratio del gasto público total que observábamos en los Gráfico - 12 - y Gráfico - 13 -, la cual fue particularmente intensa en el período 1998-2000.

Frente a esta contribución tan positiva de la estabilidad de precios y los menores tipos de interés a la consolidación presupuestaria, la contribución de los otros componentes, gasto primario e ingreso público, ha sido despreciable en el caso del primero, y negativa en el caso del segundo. De acuerdo con la información recogida en el Cuadro - 18 -, el gasto público primario prácticamente no cambió en el transcurso de los años estudiados, de manera que se mantuvo ligeramente por encima del 44% del PIB en el área del euro y entre el 44 y el 45% en la UE15. Por su parte, los ingresos públicos, como ya señalábamos anteriormente, registraron una caída, en relación al PIB, de 1,6 puntos porcentuales en el área del euro y no variaron en la UE15.

Como señala Marín Arcas (2004, pág. 39), la conclusión clara que se puede extraer del análisis de estos datos es que, a lo largo de los primeros años de la Unión Monetaria, el gasto primario no ha ayudado a la corrección de los desequilibrios presupuestarios, mientras que el ahorro de gasto por intereses, derivado de los menores tipos, se ha destinado a reducir la presión fiscal reflejada en los menores ingresos públicos.

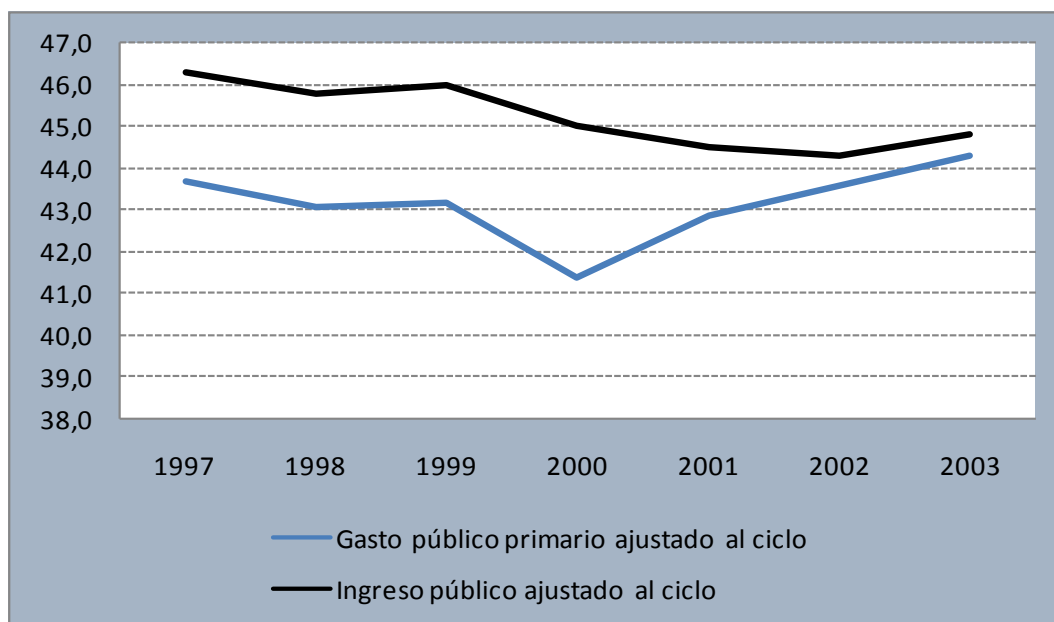
Cuadro - 18 – Variación de los componentes del Saldo presupuestario (1997-2003)

	Gasto primario			Carga de intereses			Ingreso Público total		
	% PIB		Variación en puntos porcentuales	% PIB		Variación en puntos porcentuales	% PIB		Variación en puntos porcentuales
	1997	2003		1997	2003		1997	2003	
Bélgica	43,4	45,8	2,4	7,6	5,3	-2,3	49,5	49,7	0,2
Alemania (1)	45,1	45,6	0,5	3,3	2,9	-0,4	46,6	45,4	-1,2
Grecia	36,1	40,0	3,9	9,7	4,9	-4,8	42,4	46,0	3,6
España	36,9	36,1	-0,8	4,7	2,3	-2,4	38,6	39,3	0,7
Francia	50,6	50,5	-0,1	3,5	2,8	-0,7	51,8	50,2	-1,6
Irlanda	32,8	32,2	-0,6	4,1	1,2	-2,9	38,6	33,5	-5,1
Italia	41,0	43,2	2,2	9,3	5,1	-4,2	48,4	45,1	-3,3
Luxemburgo	40,3	41,7	1,4	0,4	0,2	-0,2	46,6	45,2	-1,4
Holanda	42,6	44,6	2,0	4,9	2,5	-2,4	47,1	45,9	-1,2
Austria	49,3	47,9	-1,4	3,6	3,0	-0,6	52,1	51,0	-1,1
Portugal	38,7	42,8	4,1	3,9	2,7	-1,2	41,2	43,5	2,3
Finlandia	52,0	48,2	-3,8	4,2	1,7	-2,5	55,1	52,8	-2,3
Area euro (12) (2)	44,4	44,9	0,5	5,0	3,2	-1,8	47,6	46,0	-1,6
Dinamarca	51,6	52,4	0,8	5,0	2,6	-2,4	58,3	56,3	-2,0
Suecia	56,4	56,0	-0,4	6,1	2,0	-4,1	61,5	59,9	-1,6
Reino Unido	37,0	40,1	3,1	3,6	1,9	-1,7	38,9	39,5	0,6
Unión europea (15) (3)	43,8	44,5	0,7	4,7	3,0	-1,7	46,8	46,8	0,0
(1) Desde 1991 incluye Alemania del Este									
(2) Excluyendo Luxemburgo; desde 1991 incluye Alemania del Este									
(3) UE - 15 excluyendo Luxemburgo; desde 1991 incluye Alemania del Este									

Fuente: Base de datos AMECO (Comisión Europea), Anexo estadístico (Comisión Europea, 2003) y elaboración propia.

Es posible obtener un análisis más detallado de la evolución de las ratios de gasto e ingresos públicos, comentados hasta ahora, eliminando en ellos el efecto del ciclo. Esta eliminación nos permitirá tener más información sobre el tipo de decisiones fiscales discrecionales que se han tomado en el entorno europeo estudiado. En el Gráfico - 15 - hemos representado, precisamente, la evolución del gasto público primario ajustado al ciclo, así como el ingreso público, también ajustado al ciclo, ambos para el promedio de la Unión Europea de los quince.

Gráfico - 15 – Gasto público primario e Ingreso público, ajustados de ciclo en la UE15 (1997-2003)



Fuente: Base de datos AMECO (Comisión Europea) y elaboración propia.

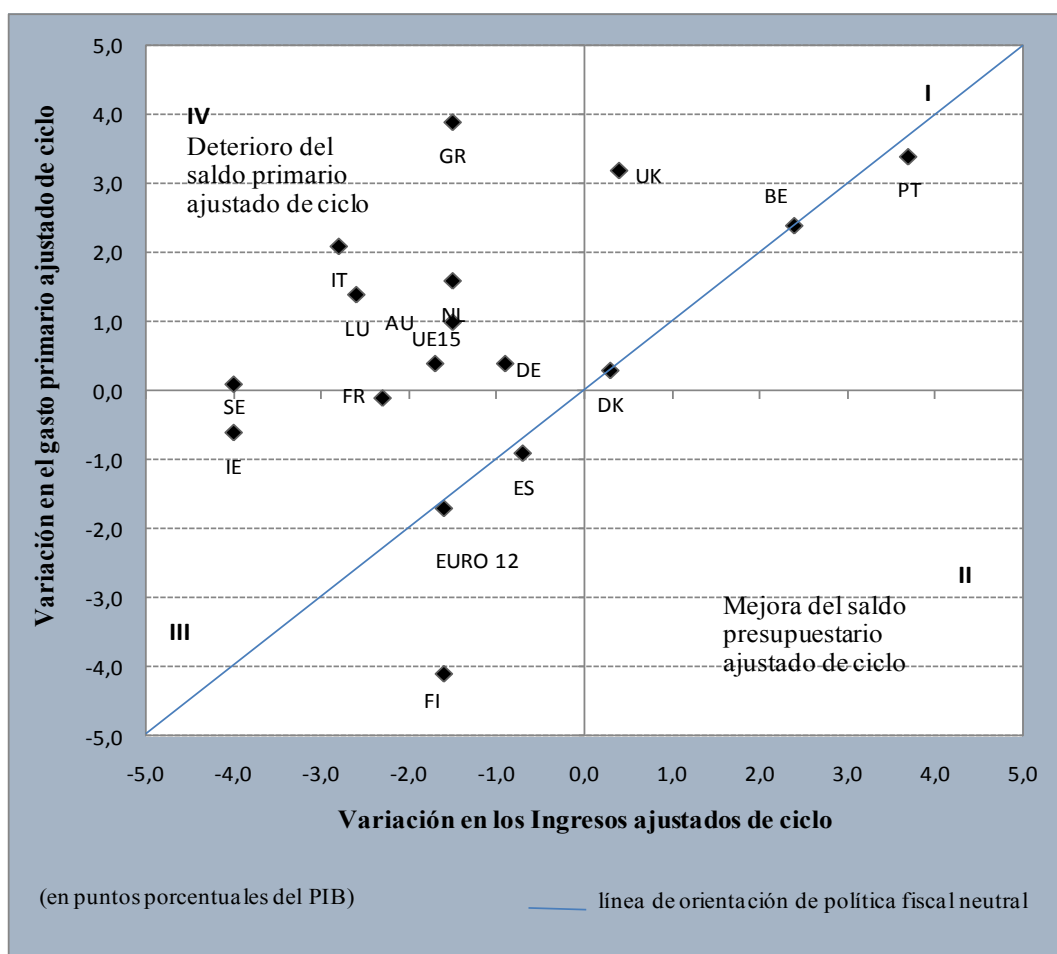
En dicho gráfico podemos observar cómo, entre 1998 y 2003, la ratio media de los ingresos ajustados al ciclo de la zona disminuyó en torno a 1,5 puntos porcentuales en relación al PIB. Pero esta disminución de los ingresos, obtenida fundamentalmente mediante recortes en los impuestos, fue insuficientemente acompañada de disminuciones de los gastos primarios ajustados, pues estos últimos se mantuvieron, en general, estables. Como consecuencia de ello, los saldos primarios ajustados al ciclo, aunque inicialmente siguieron disminuyendo, no mejoraron lo suficiente durante el período de elevado crecimiento (1997-2000) y entre 2000 y 2003, incluso, experimentaron un empeoramiento preocupante para la consolidación fiscal, como ya anunciábamos con los datos del Cuadro - 17 -.

El estudio individual del ajuste presupuestario realizado por los miembros de la Unión en el período que estamos analizando pone de manifiesto, en

primer lugar, el éxito parcial o desigual del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que indicábamos al principio de este apartado. En el Gráfico - 16 - representamos, como hicimos en el análisis de las políticas presupuestarias durante la mayor parte de los años noventa, una comparación de los ajustes basados en los ingresos frente a los ajustes realizados por el lado de los gastos públicos.

En este caso, y utilizando igualmente la información de la base de datos AMECO, resulta que sólo Portugal queda situado en el primer cuadrante (I) del gráfico, por debajo de la diagonal, indicando que, a lo largo de los años 1997-2003, este país consiguió un ajuste presupuestario mediante subidas de ingresos que fueron compensadas, sólo en parte, por subidas de los gastos primarios ajustados al ciclo. Dinamarca y Bélgica quedan situados exactamente en la diagonal que indica que ambos países aplicaron una política fiscal neutral, pues el incremento de los ingresos ajustados al ciclo fue exactamente compensado por el incremento de los gastos, también ajustados.

Por otra parte, en el cuadrante II del gráfico, que reflejaría las políticas basadas, tanto en incremento de los ingresos, como disminución de los gastos, de tal forma que se disminuiría la ratio del déficit primario ajustado al ciclo en relación al PIB, a diferencia de lo que ocurrió en la anterior década, no se sitúa ninguno de los países objeto de estudio.

Gráfico - 16 – Ajuste presupuestario en la UE 15 (1997-2003)

Fuente: Base de datos AMECO (Comisión Europea) y elaboración propia.

En el cuadrante III, por debajo de la diagonal, nos encontramos con España y Finlandia. En estos países, los datos nos indican que son los únicos en los que se consiguió un saneamiento presupuestario basado en recortes de los gastos además de haber disminuido los ingresos. De hecho, Finlandia ha sido la excepción general, dentro del período de estudio, pues no sólo ha continuado la consolidación presupuestaria, sino que, además, la ha intensificado en este último período, registrando la mayor reducción del gasto primario ajustado al ciclo de la Unión. El dato promedio de la zona del euro también se sitúa en este mismo cuadrante pero, en este caso, sobre

la diagonal que representa neutralidad en la política fiscal del conjunto de la zona.

Frente a la situación que representábamos en los años noventa, en la que ningún país se situaba por encima de la diagonal, en el período que ahora nos ocupa, el resto de los Estados miembros han experimentado un deterioro del saldo primario ajustado al ciclo, así como el promedio de los quince. Por ejemplo, Francia e Irlanda quedan situados en el cuadrante III por encima de la diagonal. La mayor parte de los Estados miembros (Suecia, Alemania, Luxemburgo, Austria, Italia, Holanda, Grecia y el promedio de los quince) experimentaron una reducción de sus ingresos ajustados al ciclo junto con un incremento de los gastos primarios ajustados al ciclo y por ello están representados en el cuadrante IV. Por último, Reino Unido es el único país que sufrió un deterioro del saldo primario ajustado al ciclo como consecuencia de haber incrementado su gasto primario ajustado a pesar de haber incrementado, también, sus ingresos.

La principal conclusión que podemos extraer de este gráfico se refiere al claro deterioro que se ha experimentado en las cuentas públicas de la mayoría de los Estados europeos analizados, y a que no se ha podido continuar la consolidación presupuestaria iniciada en los años noventa. Pero además, también podemos observar que la composición de las políticas adoptadas parece haber tenido una fuerte influencia en la duración y amplitud de la consolidación fiscal emprendida en la década anterior por los países estudiados, tal como predice la teoría, pues hay una importante relación entre qué países dependieron más de ajustes presupuestarios basados en incrementos de los ingresos en los noventa y qué países han sufrido mayores empeoramientos a partir del año 2000.

Finalizamos este apartado, antes de empezar a estudiar más en profundidad la crisis a la que dieron lugar los resultados que hasta ahora hemos encontrado sobre la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, con la evolución que se registró en el endeudamiento público. La ratio de deuda de las Administraciones Públicas (Cuadro - 19 -) siguió una tendencia descendente en casi todos los países a lo largo del período considerado, de manera que la media de la zona del euro se redujo, desde el máximo registrado del 75,5% en relación al PIB, en 1997, hasta el 69,3% en 2002.

Cuadro - 19 – Deuda Pública de las Administraciones Públicas (1997-2003)

	Definición SEC 95						
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Bélgica	124,8	119,6	114,9	109,6	108,5	105,8	103,2
Alemania (1)	61,0	60,9	61,2	60,2	59,5	60,9	62,7
Grecia	108,2	105,8	105,1	106,2	107,0	104,9	101,0
España	66,6	64,6	63,2	60,6	56,9	54,0	52,5
Francia	59,3	59,5	58,5	57,2	56,8	59,0	61,7
Irlanda	65,0	54,9	49,3	39,3	36,8	33,4	33,4
Italia	120,2	116,3	114,9	110,6	109,5	106,7	106,0
Luxemburgo	6,1	6,3	5,9	5,5	5,4	5,6	4,0
Holanda	69,9	66,8	63,1	55,8	52,8	52,7	52,5
Austria	64,7	63,7	67,5	66,8	67,3	67,6	68,5
Portugal	59,1	55,0	54,3	53,3	55,6	58,1	59,5
Finlandia	54,0	48,6	47,0	44,5	43,8	42,7	42,3
Area euro (12) (2)	75,5	73,9	72,9	70,5	69,4	69,3	70,0
Dinamarca	61,2	56,2	53,0	47,3	45,4	45,3	42,7
Suecia	70,5	68,0	62,7	52,8	54,4	52,4	50,9
Reino Unido	50,8	47,7	45,2	42,1	38,9	38,4	39,0
Unión europea (15) (3)	71,1	69,0	67,5	64,3	63,0	62,7	63,6
(1) Desde 1991 incluye Alemania del Este							
(2) Excluyendo Luxemburgo; desde 1991 incluye Alemania del Este							
(3) UE - 15 excluyendo Luxemburgo; desde 1991 incluye Alemania del Este							

Fuente: Anexo estadístico (Comisión Europea).

Pero a pesar de esta favorable evolución, el saneamiento insuficiente y el modesto crecimiento económico experimentado en los últimos años, han provocado que esta variable comenzara, de nuevo, a crecer en 2003, por primera vez desde la adopción de la moneda única, alcanzado el valor

medio del 70% del PIB en la zona del euro. Este nuevo deterioro de la deuda pública hizo que países como Francia y Alemania pasasen a formar parte del grupo que, como Bélgica, Grecia, Italia y Austria, registraban endeudamientos superiores al valor de referencia.

4.3 CRISIS DEL PEC Y PRINCIPALES CRÍTICAS

Llegados a este momento del tiempo, año 2003, y antes de continuar con el análisis de la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, es necesario detenerse en comentar los acontecimientos que llevaron a la crisis del mismo y que propiciaron su reforma a raíz de la fuerza que adquirieron las críticas vertidas. Las políticas fiscales de la UEM y, sobre todo, las normas del Pacto que tratan de disciplinarlas, han estado sometidas a fuertes controversias prácticamente desde su inicio. Estos debates se fueron acelerando, en 2002, a medida que las condiciones económicas cambiantes hacían cada vez más difícil el cumplimiento de las normas fiscales y las propuestas de reforma de las mismas se empezaron a multiplicar, llegando la crisis a su punto álgido, como decíamos, en el año 2003.

Uno de los primeros países en experimentar problemas con el déficit público fue Portugal, pues en el ejercicio 2001 superó el objetivo que se había establecido por el programa de estabilidad actualizado de enero de ese mismo año (1,1 por ciento del PIB). Dada esta situación, la Comisión propuso al Consejo, en su valoración del Programa de Estabilidad

actualizado (2002-2005) iniciar el procedimiento de “aviso preventivo”⁷⁵. Dicha recomendación no fue adoptada por el Consejo debido al compromiso del gobierno portugués de lograr un presupuesto equilibrado, como muy tarde en 2004, limitándose a invitar a las autoridades de este Estado a redoblar sus esfuerzos por acercarse al objetivo de déficit presupuestario nulo⁷⁶.

Posteriormente, el valor del déficit público del ejercicio 2001, fue objeto de revisión, en el año siguiente, a raíz de una auditoría realizada por el nuevo gobierno portugués, alcanzando el 4,3% del PIB. Esta situación llevó a Portugal a convertirse en el primer país en superar el límite del 3% del déficit público desde la puesta en marcha del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, siendo también, el primer país en el que se inició un procedimiento de déficit excesivo cuando el Consejo aprobó, en noviembre de 2002, una “Decisión relativa a la existencia de un déficit excesivo”⁷⁷, después de que la Comisión hubiera emitido el correspondiente informe y considerase la existencia del mismo. El Consejo recomendó, en ese momento, al gobierno portugués⁷⁸ que adoptase las medidas presupuestarias necesarias con el fin de garantizar que el déficit público en 2003 se redujese por debajo del 3% del PIB y que el coeficiente de deuda pública se mantuviese por debajo del valor de referencia del 60% del PIB. Además, acogía favorablemente los compromisos de las autoridades

⁷⁵ Sobre la base de lo establecido en el Reglamento 1466/97 del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

⁷⁶ Dictamen del Consejo, de 12 de febrero de 2002, en relación con el programa de estabilidad actualizado de Portugal para el período 2001-2005 (DO n.º. C51 de 26 de febrero de 2002).

⁷⁷ Decisión 2002/923/CE, de 5 de noviembre de 2002 (DO n.º. L322, de 27 de noviembre de 2002).

⁷⁸ Consejo de la Unión Europea, Bruselas, 5 de noviembre de 2002 (13.11) (OR. en) 13531/2/02. REV 2. ECOFIN 350. UEM 53.

portuguesas de presentar un nuevo programa de estabilidad para el período 2003-2006, continuar mejorando la recogida y tratamiento de los datos de las Administraciones Públicas y reforzar los mecanismos de coordinación de la política presupuestaria.

En 2002, Alemania y Francia también rebasaron el valor de referencia. Y aunque estos dos Estados no fueron los primeros en poner en marcha el mecanismo de control de la estabilidad presupuestaria, su situación desató una fuerte tensión en la aplicación del Pacto, por varias razones. En primer lugar porque se trata de dos de las economías con más peso en el conjunto de la Unión, además de ser precisamente los principales defensores del establecimiento, en su día, de esta norma complementaria del Tratado. Y además, por la forma en que se desarrolló este proceso que finalizó con la suspensión del mismo, el enfrentamiento entre la Comisión y el Consejo ECOFIN y la actuación del Tribunal de Justicia Europeo. Por estos motivos, a continuación, describimos los procesos sufridos por Alemania y Francia a raíz de la vulneración del límite del 3% de déficit público.

4.3.1 El caso de Alemania

El déficit público alemán había alcanzado, en 2001, el 2,7% del PIB y, como en el caso de Portugal, la Comisión propuso iniciar el procedimiento de “aviso preventivo”, si bien, tampoco en esta ocasión, el Consejo siguió la recomendación ante el compromiso del gobierno alemán de realizar los esfuerzos necesarios para no sobrepasar el valor de referencia y alcanzar una posición próxima al equilibrio presupuestario en el año 2004.

Sin embargo, el déficit presupuestario registró, en el año 2002, el 3,6% del PIB, superando el valor de referencia, lo que también ocurrió, además, con

la deuda total de las Administraciones Públicas (60,9% del PIB). Por esta razón, la Comisión, en su informe de 19 de noviembre de 2002, concluyó que, aunque la evolución presupuestaria se había visto afectada negativamente por la debilidad de la actividad económica y, en menor medida, por los efectos de las inundaciones del verano de 2002, el déficit excesivo no era consecuencia de un acontecimiento excepcional independiente de la voluntad de las autoridades alemanas ni de una fuerte recesión económica. Por ello recomendó al Consejo que decidiera la existencia de un déficit excesivo, lo cual fue adoptado por este Órgano en la Decisión 2003/89/CE⁷⁹, de 21 de enero de 2003, dirigiendo, al gobierno alemán, la recomendación de corregir, lo más rápidamente posible, la situación de déficit excesivo, marcando como fecha límite para la aplicación de las medidas necesarias el 21 de mayo de ese mismo año.

El 18 de noviembre de 2003, la Comisión, de nuevo, recomendó al Consejo la adopción de una Decisión al objeto de recomendar a Alemania que pusiera fin a la situación de déficit excesivo a más tardar en 2005 y que lograra una reducción anual del saldo presupuestario ajustado en función del ciclo de 0,8 puntos porcentuales del PIB en 2004, dado que las medidas tomadas en 2003 se consideraron insuficientes.

4.3.2 El caso de Francia

Por lo que respecta a Francia, en el año 2002, el déficit presupuestario creció con respecto al ejercicio anterior, superando, además, las previsiones anunciadas en su programa de estabilidad de 2001. Al constatar el riesgo de superar el valor de referencia para esta variable, la Comisión inició el

⁷⁹ DO n°. L 34, de 11 de febrero de 2003.

procedimiento de “aviso preventivo” en noviembre de 2002. En este caso, a diferencia de lo ocurrido con Portugal y Alemania, el Consejo siguió las recomendaciones de la Comisión y activó el mecanismo de “alerta rápida” con relación a Francia para prevenir el déficit excesivo⁸⁰.

El 2 de abril de 2003, la Comisión adoptó un informe sobre las finanzas públicas francesas como primer paso del procedimiento de déficit excesivo tras observar que la violación del umbral del 3% del PIB (en 2002 el déficit que registraron las cuentas públicas en Francia fue del 3,1%) no obedecía a una circunstancia inhabitual e independiente de las autoridades fiscales ni a una grave recesión económica. Por otro lado, en el mismo informe se añadía que se preveía que dicha situación de elevado desequilibrio presupuestario no iba a ser temporal, sino creciente y que la deuda bruta de las Administraciones Públicas superaría, también, en 2003, el valor de referencia establecido en el Tratado. Por último, la Comisión señalaba que dos tercios del deterioro de la situación presupuestaria de Francia, en 2002, obedecían al aumento del déficit corregido cíclicamente y sólo el resto se debía a la débil actividad económica, por lo que se indicaba que no se habían adoptado medidas suficientes para reducir el déficit corregido cíclicamente en esos años.

Siguiendo la recomendación de la Comisión comentada, el Consejo, el 3 de junio de 2003, adoptó la Decisión⁸¹ en la que se resolvía la existencia de déficit excesivo en este Estado miembro al cual se le recomendaba poner

⁸⁰ Recomendación del Consejo, de 21 de enero de 2003, relativa a activación de alerta rápida con relación a Francia a fin de prevenir un déficit excesivo (DO n°. L34, de 11 de febrero de 2003).

⁸¹ Decisión del Consejo, de 3 de junio de 2003, relativa a la existencia de un déficit excesivo en Francia (DO n° L 165, de 3 de junio de 2003).

fin a dicha situación, a más tardar, en 2004. El día 3 de octubre de 2003 la Comisión emitió un nuevo informe en el que recomendaba al Consejo que decidiera que Francia no había tomado ninguna medida efectiva en respuesta a la recomendación dictada por el Consejo en junio de 2003, y sólo dos semanas más tarde, el 21 de octubre, la Comisión solicitaba, de nuevo, al Consejo que exigiera a Francia que tomase nuevas medidas para reducir el déficit presupuestario pues consideraba que el ajuste para el ejercicio 2004 debería ser más amplio que el previsto en el proyecto de presupuesto de dicho año. En particular, en este último informe recomendaba una reducción del déficit ajustado en función del ciclo equivalente a un punto porcentual del PIB para 2004⁸².

A partir de la situación descrita hasta el momento, en relación a las posiciones presupuestarias de Alemania y Francia, se produce, en el mes de noviembre de 2003, el acontecimiento que hace estallar el conflicto que estamos analizando y que dio paso a la reforma que trataremos más tarde. Concretamente, el día 25 de noviembre de ese año, el Consejo ECOFIN, dado que no consigue la mayoría requerida para adoptar las Decisiones solicitadas por la Comisión, al objeto de recomendar, tanto a Alemania, como a Francia, que pusiesen fin a la situación de déficit excesivo, adopta, por mayoría cualificada⁸³, las siguientes conclusiones sobre la evaluación de las medidas emprendidas por Alemania y Francia, respectivamente, así como, el estudio de nuevas medidas dirigidas a poner remedio a la

⁸² Todo este repaso sobre los acontecimientos relativos a las cuentas públicas alemanas y francesas, así como las distintas actuaciones emprendidas por los órganos europeos competentes, nos sirven para poner de manifiesto la puesta en práctica de la parte preventiva del Pacto que describíamos en el capítulo anterior.

⁸³ Contra esta decisión votaron algunos Estados miembros como Austria, España, Finlandia y Holanda (Álvarez Martínez & Salinas Alcega, 2005, pág. 14).

situación de déficit excesivo en que se encuentran los mencionados Estados⁸⁴. Las conclusiones adoptadas fueron las siguientes:

- El Consejo toma nota de las medidas adoptadas por ambos Estados tras las recomendaciones del mismo (en enero y junio de 2003, respectivamente) y acoge positivamente el compromiso público de ambos de aplicar todas las medidas necesarias para garantizar que el déficit sea inferior al 3% del PIB, como muy tarde, en 2005.
- El Consejo realiza una serie de recomendaciones para que los Estados en cuestión reduzcan el déficit anual en 2004 y 2005 y mantengan la consolidación presupuestaria a partir de ese momento, de las cuales destacamos las siguientes:
 - Reducir en 2004 el déficit ajustado en función del ciclo en el 0,8% del PIB, en el caso de Francia y 0,6%, en el caso de Alemania;
 - Reducir en 2005 el déficit ajustado en función del ciclo, al menos, en un 0,6% del PIB, en el caso de Francia y 0,5%, en el caso de Alemania;
 - En caso de que la recuperación económica sea más intensa de lo previsto, dedicar los posibles ingresos superiores a la reducción del déficit;
 - Y, por último, garantizar la consolidación presupuestaria a partir de 2005, reduciendo el déficit presupuestario ajustado en función del ciclo en un 0,5% del PIB al año, como mínimo.
- El Consejo decide no actuar, por el momento, y suspender el procedimiento por déficit excesivo para los dos Estados miembros, si bien declara que está dispuesto a tomar una decisión, con arreglo al

⁸⁴ Sesión nº 2546 del Consejo - Asuntos económicos y financieros – C/03/320, 14492/03(Presse 320), 25 de noviembre de 2003 (pp. 12-17).

apartado 9 del artículo 104, basándose en una Recomendación de la Comisión, si los Estados afectados no actuaran con arreglo a los compromisos establecidos en estas conclusiones.

- Por último, invita a que ambos Estados informen periódicamente sobre los avances registrados en el cumplimiento de los compromisos adquiridos, sin establecerse un calendario preciso.

Como explica Peñalosa (2004, págs. 114-116), el acuerdo del Consejo, en realidad, no se separaba mucho de lo que la Comisión Europea había recomendado (en octubre y noviembre de 2003 para los dos países estudiados). Sin embargo, como dice este autor, desde el punto de vista formal la discrepancia resultó ser muy importante pues estas conclusiones del Consejo suponían suspender el procedimiento de déficit excesivo previsto en el Tratado de lo cual se derivan las siguientes consecuencias:

- En primer lugar, queda en entredicho el mecanismo de evaluación de la situación presupuestaria que especificaba el PEC;
- Además, desaparece el automatismo que parecía guiar la toma de decisiones acerca de los distintos pasos que forman el procedimiento de déficit excesivo;
- Se debilita el papel de la Comisión como garante del cumplimiento de las normas;
- Y queda claro que al haber dejado la decisión última respecto del procedimiento de alertas y sanciones en manos del Consejo ECOFIN se está poniendo en manos de los propios gobiernos nacionales la toma de dichas decisiones.

La Comisión, que ya había manifestado su malestar por el hecho del que el Consejo no hubiera seguido el espíritu y la letra del Tratado y del Pacto de

Estabilidad y Crecimiento⁸⁵, interpuso recurso ante el Tribunal de Justicia, el 27 de enero de 2004, contra la no adopción por el Consejo de las decisiones recomendadas por la Comisión y contra las conclusiones adoptadas por el mismo. El Tribunal emitió una sentencia, ante este recurso, el 13 de julio de ese mismo año⁸⁶. En dicha sentencia, el Tribunal determinó:

- a) Por un lado, que en lo que se refiere a la pretensión de anular la no adopción, por parte del Consejo, las decisiones para constatar que ni Alemania ni Francia habían adoptado medidas adecuadas para reducir sus déficit, así como, las decisiones de advertencia dirigidas a dichos Estados, no constituían un acto impugnabile mediante un recurso de anulación y declaró la inadmisibilidad de esta parte del recurso.
- b) Por otro lado, en lo que se refiere a la pretensión de que se anulasen las conclusiones adoptadas por el Consejo, en relación a los déficit excesivos de Alemania y Francia, el Tribunal reconoció la admisibilidad del recurso, en la medida que dichas conclusiones pueden producir efectos jurídicos (pues suspenden los procedimientos de déficit excesivo en curso y modifican las recomendaciones adoptadas anteriormente por el Consejo). Por ello, decidió anular las Conclusiones del Consejo de 25 de noviembre de 2003 adoptadas en relación con los dos Estados afectados, por cuanto contenían una decisión de suspender el procedimiento de déficit

⁸⁵ Sesión nº 2546 del Consejo - Asuntos económicos y financieros – C/03/320, 14492/03(Presse 320), 25 de noviembre de 2003 (pág.18).

⁸⁶ Asunto C-27/04, Comisión de las Comunidades Europeas contra Consejo de la Unión Europea.

excesivo y una decisión por la que se modificaban las recomendaciones adoptadas anteriormente por el Consejo⁸⁷.

Habida cuenta de la situación excepcional creada por esta sentencia en relación con la aplicación del procedimiento de déficit excesivo a Alemania y Francia, la Comisión, en una comunicación al Consejo, el 14 de diciembre de 2004⁸⁸, manifestó que la situación presupuestaria de los dos Estados miembros afectados continuaba siendo vulnerable, si bien, dada la información disponible, las medidas adoptadas y previstas por ambas autoridades eran compatibles con una corrección del déficit excesivo en 2005, como muy tarde. Asimismo, indicó que si aparecieran problemas en la aplicación de la corrección prevista, la Comisión tenía previsto recomendar, de nuevo, al Consejo que se reforzase la supervisión presupuestaria y que se adoptasen las medidas necesarias con arreglo a lo dispuesto en el Tratado y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

La situación de las finanzas públicas europeas a lo largo del año 2004 dio lugar a que, en la primavera de ese año, tras notificarse los datos presupuestarios correspondientes a 2003, la Comisión decidiera iniciar el procedimiento de déficit excesivo a otros dos nuevos Estados, Grecia y los Países Bajos, cuyos déficits superaron el 3% del PIB en 2003. En contra, dado que en 2003 el déficit en Portugal se situó por debajo del 3% del PIB, la Comisión propuso derogar las decisiones que declaraban a este país en

⁸⁷ Para un tratamiento más detallado, tanto del contenido como de las consecuencias, de la opinión y juicio del Tribunal de Justicia remitimos al trabajo de Álvarez Martínez y Salinas Alcega (2005).

⁸⁸ Comunicación de la Comisión al Consejo – Situación de Alemania y Francia en relación con sus obligaciones en el marco del procedimiento de déficit excesivo tras la sentencia del Tribunal de Justicia, de 14 de diciembre de 2004 (COM/2004/0813 FINAL *).

situación de déficit excesivo. Por último, basándose en sus previsiones, la Comisión recomendó que se formulara una “alerta rápida” a Italia, en abril de 2004, dado el considerable riesgo de que, en dicho año, se superara el valor de referencia del 3% del PIB. Sin embargo, en julio de 2004 la Comisión decidió cerrar el proceso a la vista de los compromisos adoptados por el gobierno italiano.

Por último, otro de los acontecimientos ocurridos en estos años, que ha tenido una también una significativa influencia en el desarrollo de las críticas que se han vertido sobre el funcionamiento del Pacto y su posterior reforma, ha sido el caso de la amplia revisión a la que han sido sometidas las cifras de déficit y deuda de Grecia a finales de 2004⁸⁹. Como consecuencia de las acciones emprendidas por Eurostat y de la iniciativa adoptada por el nuevo gobierno de Grecia, en la primavera de 2004, se realizó una exhaustiva auditoría de las cuentas públicas griegas, la cual dio lugar a una revisión de las cifras presupuestarias que se remontó al año 1997. De acuerdo con lo informado por la Comisión, del análisis de los datos correspondientes a los años 1997-2003, se desprende que el déficit público tuvo que ser revisado, al alza, en un 2,1% del PIB de media durante el período y que a lo largo del mismo, el déficit siempre superó el límite del 3%. Asimismo, la Comisión indicó que la revisión realizada se basó en una aplicación más fiel del SEC 95 y en la disponibilidad de nuevos datos y que los principales problemas que habían llevado a esta situación fueron, fundamentalmente, la infravaloración de los gastos militares, la sobreestimación del superávit de los fondos de la seguridad social y la revisión a la baja de las estimaciones de ingresos fiscales (principalmente el

⁸⁹ Comisión de las Comunidades Europeas, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo “Informe sobre la responsabilidad relativa a la revisión de los datos presupuestarios de Grecia”, COM (2004) 784 final.

IVA). A raíz de estos hechos, lógicamente, la Comisión incoó un procedimiento de infracción por el continuo incumplimiento por parte de las autoridades griegas de suministrar a la Comisión datos estadísticos con arreglo al artículo 3 del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo anejo al Tratado, al Reglamento (CE) N° 3605/93 del Consejo y al Reglamento (CE) N° 2223/96 del Consejo relativo al sistema europeo de cuentas nacionales y regionales de la Comunidad.

4.3.3 Principales críticas a la implementación del PEC

Como avanzábamos al principio de este apartado, a lo largo de todo el período descrito, los debates en torno a las normas fiscales recogidas en el PEC se han ido acelerando, sobre todo, a medida que las condiciones económicas se hacían cada vez más complicadas. El punto más álgido de dicha crisis se produjo, como hemos visto, en el año 2003. Pero estas críticas provienen, no sólo desde la implantación del PEC sino que incluso se han vertido años antes. Con el establecimiento del propio Tratado de Maastricht, como ya veíamos al describirlo, se presentaron distintas alegaciones contra las normas implantadas en el entorno de la UE. Pretendemos, por ello, en este punto del trabajo, hacer una recopilación de las principales críticas que se han planteado hacia las normas de disciplina fiscal en la UE en general, presentando tanto la crítica como, incluso, la defensa, si procede.

- El PEC reduce la flexibilidad.

Una de las principales críticas que se han dirigido hacia el Pacto se refiere a la pérdida de la política fiscal como único instrumento de estabilización que les queda a los Estados miembros (cuestión que ya tratamos en el capítulo dos de este trabajo cuando planteamos el debate sobre la disciplina

fiscal en una unión monetaria). En este sentido se manifiestan, por ejemplo, Buitter y Grafe (2003, págs. 92-145) cuando advierten que el PEC puede interferir con las políticas fiscales nacionales de estabilización si las restricciones numéricas del pacto vinculan a las autoridades fiscales nacionales. De acuerdo con estos autores, cuando un país se enfrenta a una inesperada caída de la actividad económica, no tendrá posibilidad de dejar funcionar a los estabilizadores automáticos como consecuencia de las normas fiscales vinculantes a las que está sometido, si quiere seguir cumpliéndolas. De esta forma la política fiscal que se verá obligado a aplicar, dicho país, estaría actuando de forma pro-cíclica en una recesión económica. Por otro lado, aunque fuera posible evitar esta situación, haciendo que la posición fiscal del país alcanzara el superávit presupuestario suficiente como para tener margen que permite no rebasar el límite de déficit establecido, este tipo de política, argumentan, tiene dos debilidades. Ambas están relacionadas con los costes económicos, a corto y largo, que supone alcanzar tal situación. Los costes económicos a corto plazo están relacionados con el hecho de que la mayoría de los países de la UEM, todavía en 2003, mantenían déficit estructurales y conseguir que esos déficit estructurales se conviertan en superávit implica realizar ajustes fiscales demasiado estrictos. Y los costes económicos a largo plazo se refieren a que alcanzar el margen presupuestario necesario para evitar los incumplimientos, puede llevar a los Estados miembros a un volumen de endeudamiento cero o, incluso negativo. En este mismo sentido se han manifestado autores como Walton (2004, pág. 26), cuando señala que una de las implicaciones en el largo plazo de la norma del Pacto sobre alcanzar equilibrio presupuestario o superávit, a lo largo del ciclo, es que los Estados Europeos pueden acabar convirtiéndose en estados acreedores.

Sin embargo, es mucho más fácil encontrar argumentaciones que plantean justamente lo contrario, es decir, que el Pacto es muy flexible (Viñals Íñiguez (1996), Buti, Franco y Ongega (1998), Feito (2002), Buti, Eijffinger y Franco (2003), Donges (2004) o García Legaz (2005), entre otros). Así, por ejemplo, como explica García Legaz (2005, págs. 80-81) *“El PEC reconoce y aprueba los déficit presupuestarios coyunturales en las fases más débiles del ciclo económico. Ampara, por tanto, la actuación de los estabilizadores automáticos, con el límite para el déficit presupuestario del 3% del PIB, que está establecido en el Tratado de la Unión Europea y que, además, se puede traspasar gratuitamente en presencia de una recesión de suficiente intensidad”*. Por otro lado, recuerda que *“la actuación de los estabilizadores automáticos tiene, no conviene olvidarlo, dos implicaciones: una, la de permitir que menores ingresos públicos y mayores gastos (y el consiguiente déficit fiscal) ejerzan efectos expansivos sobre la demanda agregada en las fases de menor actividad cíclica; la segunda, frecuente y deliberadamente olvidada en este debate, es la consecución de superávit presupuestarios en las fases de mayor actividad del ciclo”*. Estos argumentos le permiten concluir que el Pacto es muy flexible y que no sólo admite las políticas presupuestarias anti-cíclicas, sino que las alienta, a la vez que pretende evitar las políticas pro-cíclicas. Gali y Perotti (2003, págs. 545-554) en su investigación empírica sobre si los gobiernos europeos han usado la política fiscal discrecional como herramienta de estabilización a lo largo de las décadas de los ochenta y noventa y si las restricciones sobre la misma asociadas a Maastricht y al PEC pueden haber impedido su capacidad o motivación para ejercer políticas fiscales contra-cíclicas, alcanzan la siguiente conclusión: los datos no manifiestan que el Tratado de Maastricht y el PEC puedan haber impedido que los estabilizadores automáticos hayan funcionado y, además,

los países de la UEM parecen haber sido capaces, junto con otras economías industrializadas, de reforzar la naturaleza contra-cíclica de dichos estabilizadores con la parte discrecional de la política fiscal.

- El PEC funciona asimétricamente.

Fuertemente relacionada con la cuestión anterior, otra de las críticas que se han dirigido hacia las normas del Pacto se refiere a la asimetría de dichas normas. Esta asimetría está motivada por el hecho de que, tanto el criterio del déficit como el de la deuda pública, están establecidos de tal manera que sólo implican que dichas magnitudes pueden ser demasiado grandes o superar un determinado límite, pero no se prevé en la norma que puedan ser calificadas de demasiado pequeñas. Además, de acuerdo con los detractores del Pacto, no parece estar motivada, en principio, por alguna razón puramente económica, si bien es cierto que, en el caso del criterio de la deuda pública, la razón de haber establecido solamente un límite superior puede ser debida a los costes reales asociados a un posible impago de la misma. En definitiva, se critica, por tanto, el hecho de que esta norma fiscal no cree suficientes incentivos para que los países aprovechen los períodos de crecimiento económico para reducir sus déficit y volumen de endeudamiento, tampoco impide que se desaprovechen dichos momento y sólo castiga las situaciones de crecimiento de los desequilibrios, reflejando que lo que más preocupa es el sesgo que las instituciones y procesos presupuestarios suelen manifestar hacia los excesivos déficit y deuda pública (Buiter & Grafe, 2003, págs. 108-109; Buti & Guidice, 2002, págs. 842-843 o Buiter, 2006, págs. 704-705).

Sin embargo, hay que reconocer que, aunque lo señalado anteriormente es cierto, no se encuentra nada en el Pacto que impida que los Estados

miembros aprovechen fases alcistas del ciclo (como la que se produjo entre 1998 y 2000, por ejemplo) para mejorar la situación presupuestaria y crear margen de maniobra en épocas recesivas.

- El PEC desalienta la Inversión Pública.

Como explican Buti, Franco y Ongena (1998, págs. 91-94) en relación a la inversión pública, la crítica al Pacto, en este caso, proviene del establecimiento de la obligación de mantener posiciones presupuestarias que estén cerca del equilibrio presupuestario o en superávit, lo cual implica que los gobiernos, tengan que buscar los fondos necesarios para financiar la mayor parte de los gastos de capital fuera de los ingresos corrientes. Esta situación se ve complicada, además, por el hecho de que la financiación mediante deuda tampoco está plenamente disponible para poder financiar los proyectos de inversión y así trasladar en el tiempo la carga que dichos proyectos pueden suponer hacia las generaciones futuras de ciudadanos. Este planteamiento es el que ha llevado a que se acuse al Pacto de ser una regla fiscal contraria al crecimiento económico pues los gobiernos, al verse obligados a equilibrar sus saldos presupuestarios, optan más fácilmente por reducir su gasto público y más en concreto, su nivel de inversión.

En relación a esta crítica se encuentran alusiones a sustituir la regla numérica del déficit presupuestario por la llamada “Regla de Oro” con el objetivo de evitar el problema de la reducción de la inversión pública. Pero como explican Buti, Franco y Ongena (1998, págs. 94-95), en el Tratado de Maastricht, ya implícitamente encontramos una referencia a la citada regla cuando se establece que la Comisión necesita tener en cuenta, en el informe para iniciar el procedimiento de déficit excesivo, si el déficit presupuestario supera el gasto por inversión pública. No obstante, estos autores encuentran

problemática la introducción de este tipo de norma en la UEM pues consideran que conllevaría dos tipos de dificultades: a) los gobiernos tendrían fuertes incentivos a clasificar gastos corrientes como gastos de capital; y b) la división del presupuesto en las cuentas de capital y corrientes tiende a disminuir la flexibilidad presupuestaria y obstaculizar la conducta de las políticas de estabilización. Por ello estos autores, no ven compatible la “Regla de oro” con el logro de los objetivos de generar suficiente margen de maniobra para las políticas de estabilización y conseguir una sólida posición en las cuentas públicas.

Sin embargo, también encontramos alguna evidencia empírica que viene a señalar que la reducción del gasto público en inversión es anterior a las normas fiscales del Pacto y que también se pueden observar naciones industrializadas no sujetas a las restricciones del mismo que han experimentado disminuciones de este tipo de gasto, incluso superiores a las del promedio de la UEM (Gali & Perotti, 2003, págs. 560-563).

- Los valores de referencia, tanto del déficit presupuestario como de la deuda pública, parecen arbitrarios.

No podemos encontrar ningún documento oficial en el que la Unión Europea haya publicado cuál es el razonamiento que hay detrás del establecimiento de los valores numéricos concretos de los límites del 3% del PIB en el caso del déficit y el 60% del PIB en el caso de la deuda. Sin embargo, diversos autores han reflexionado sobre el origen de estas referencias, prácticamente desde el primer momento en que se diseñó la regla fiscal del Tratado de Maastricht basada en dichas cifras. Por ejemplo, Buitier, Corsetti y Roubini (1992) y Buitier y Grafe (2003), plantean la siguiente tesis sobre la elección de los umbrales de referencia,

argumentando que tal elección es arbitraria y habría podido ser cualquier otra. En primer lugar, en relación al 60% del PIB como límite superior para el ratio de la deuda pública, ponen de manifiesto la práctica coincidencia con el valor histórico de dicho ratio en el entorno de la UE durante 1992, año en que se firmó el Tratado de Maastricht (de acuerdo con los datos presentados en este trabajo, la deuda pública representaba 62,1% del PIB en media para los once que formaron la UEM en 1999 – ver Cuadro - 15-).

En relación al criterio del déficit, establecido en el 3% respecto del PIB, sin embargo, no ocurre lo mismo. Concretamente el valor medio del déficit público para la zona euro, en 1992, se situaba en el 4,8% del PIB y para los “Quince” en el 5% (ver Cuadro - 13 -), valores que quedaban por encima del elegido como límite.

Estos autores plantean dos posibles explicaciones para este valor del 3%. Una de ellas podría arrancar del hecho de que dicho valor de referencia es coherente con un coeficiente de deuda pública/PIB estable en torno al 60%, tal y como prescribe la expresión para la evolución del ratio de deuda pública según la cual:

$$\dot{b} = d - (\pi + n)b \quad - 46 -$$

en donde b con un punto sobre la variable representa el cambio en el ratio de deuda pública respecto del PIB, d es el ratio del déficit público en relación al PIB, π es la tasa de inflación, n la tasa de crecimiento real de la economía y b el ratio de deuda pública pendiente en relación al PIB.

Como se puede comprobar, esta ecuación implica que una meta del 3% de déficit público sería, con el tiempo, compatible con un coeficiente de deuda en relación al PIB del 60%, suponiendo un crecimiento a largo plazo del PIB real del 3% y una tasa de inflación del 2%, objetivo, este último, compatible con la aspiración europea de conseguir unos precios estables.

Por otro lado, se plantea también la posibilidad de que el valor de referencia del 3% responda implícitamente a la “Regla de oro” de la financiación pública (norma consagrada en la Constitución Alemana como recuerda Buitter, Corsetti y Roubini (1992, pág. 74), según la cual el gasto corriente debe ser cubierto con los ingresos corrientes y sólo el gasto de capital se puede financiar con préstamos. Casualmente, la inversión pública en promedio en la UE en los primeros años noventa registraba valores en torno al 3% del PIB (Comisión Europea, 2002, pág. 260).

El problema de estos planteamientos, como explican los autores citados, es que en el momento en el que no se cumplan los valores supuestos, tanto para la tasa de crecimiento real de la economía, como para la de la inflación, la compatibilidad entre los dos criterios de déficit y deuda puede desaparecer y ello lleva a juzgar de forma incorrecta a los distintos Estados por no tener en cuenta sus particulares tasas de crecimiento real y de inflación.

Una justificación teórica adicional que podríamos encontrar para la magnitud del 3%, establecida como límite al déficit público en la UE, proviene de la formulación, a largo plazo, de la Restricción Presupuestaria del Gobierno que, en términos reales, podríamos escribir como sigue (a partir de la ecuación - 2 -):

$$\sum_{t=1}^{\infty} \frac{1}{(1+r)^{t-1}} \frac{(G_t - T_t)}{P_t} = \sum_{t=1}^{\infty} \frac{1}{(1+r)^{t-1}} \frac{(H_t - H_{t-1})}{P_t} \quad - 47 -$$

A partir de esta ecuación y dado que la carga de intereses en términos medios, para países como Alemania o Francia, en los años 1991-1992, se movían en el entorno del 3% (Comisión Europea, 2002, pág. 250), si se establece una norma según la cual el déficit presupuestario no debe superar dicho valor, ello implicará que el saldo sin la carga de intereses, es decir, el saldo primario, estará equilibrado, lo que a largo plazo, no interferirá en la conducción de la política monetaria por parte del Banco Central Europeo, cuyo objetivo fundamental es la lucha contra la inflación en la UE.

Además de la posible arbitrariedad en la elección de los valores, puesta de manifiesto con los argumentos presentados anteriormente, otra problemática que plantea la elección de dichos valores iguales para todos los países miembros, es la de cuál es la razón que lleva a pensar que unos criterios idénticos para todos son óptimos para evaluar a distintos países que difieren entre sí, no solo en sus cuestiones estructurales, sino también en sus condiciones iniciales (Buiter, Corsetti, & Roubini, 1992, pág. 62 y Onrubia Fernández, 2003, pág. 41, por ejemplo).

Sin embargo, como en las críticas anteriores, también encontramos manifestaciones que, como la de Feito (2002, pág. 102), reconocen que, aunque la regla numérica del Tratado y del Pacto puedan resultar poco sofisticadas no son, sin embargo, arbitrarias, pues como este autor explica, estas cifras provienen del análisis de la experiencia presupuestaria

acumulada de los países miembros de la Unión Monetaria durante los treinta años anteriores a la entrada en vigor del Pacto. De acuerdo con dicha experiencia, se puede comprobar que en las etapas descendentes del ciclo normalmente se han generado déficit presupuestarios por importes que han oscilado entre el mínimo del 0,75% del PIB y el máximo del 2,5%, entre los países miembros. Dichos déficit podrían haber sido menores si las etapas expansivas del ciclo hubieran sido aprovechadas para equilibrar las cuentas. Por ello, como dice Feito, al establecer el límite del 3% del PIB para el déficit público, en realidad se está obligando a los Estados miembros a equilibrar sus cuentas durante las etapas alcistas del ciclo. En cuanto al valor de referencia establecido para el ratio de deuda pública frente al PIB señala que lo más importante es que este objetivo fortalece la tendencia de disminución del endeudamiento público de la eurozona y a la convergencia de los niveles de deuda pública en relación al PIB.

Hasta este punto hemos procedido a presentar las críticas dirigidas hacia el Pacto de Estabilidad y Crecimiento que, después de revisar la literatura escrita al respecto, consideramos que son las que mayor atención han recibido, pero junto a ellas también podemos citar algunas otras, que si bien no ha recibido la misma dedicación, sí han influido en las propuestas de reformas planteadas, así como en la reforma del Pacto que se aprobó el pasado 2005.

- En relación con los indicadores elegidos como referencia central de la regla fiscal del Pacto, además de la crítica comentada anteriormente sobre la arbitrariedad de los valores, se puede indicar otra adicional. Esta crítica adicional se refiere, como explica Mingorance Arnáiz (2004a, pág. 212), al concepto de déficit empleado. Como ya tratábamos

en este trabajo, en el apartado 4 del capítulo 2, sobre el problema de la variable déficit público, es posible encontrar distintos valores para esta variable, en función de cómo haya sido calculada, y a esos distintos valores les corresponderán distintas interpretaciones y usos. En este sentido, han sido bastantes las voces que se decantan, más que por limitar el déficit público total observado, por fijar los límites en términos de déficit ajustado cíclicamente o, dicho de otro modo, *“son las intervenciones deliberadas del gobierno con fines estabilizadores las que deben corregirse pues, a lo largo del ciclo, es el saldo presupuestario estructural el que determina la sostenibilidad de las finanzas públicas. Además, el retardo con el que las decisiones son adoptadas y el carácter irreversible de dichas medidas pueden convertir a la política fiscal en un instrumento demasiado rígido como para responder a los cambios en las condiciones macroeconómicas”* (Mingorance Arnáiz, 2004a, pág. 213).

- Otro de los planteamientos encontrados se refiere a la acusación de que el PEC se fija sólo en el corto plazo y eso le lleva a desincentivar las reformas estructurales y a no contribuir al crecimiento (Buti, Eijffinger, & Franco (2003), Argandoña (2003), Mingorance Arnáiz (2004b) o Crespo (2007), entre otros). El planteamiento de la crítica en este caso, gira sobre la idea de que la forma en que está establecida la norma principal del Pacto, tanto la referida al déficit como a la deuda pública, ha provocado que los países de la UE se centren en intentar cumplirlas sin preocuparse de los efectos que las medidas aplicadas para ello puedan tener en el largo plazo y sin tener en cuenta, tampoco, las necesidades futuras que previsiblemente se van a presentar (tales como las relacionadas con los compromisos por pensiones, las prestaciones de la Seguridad Social, etc.). De manera, que es posible que se pueda

alcanzar una estabilidad presupuestaria aparente y en el corto plazo, que no se ha preocupado por la calidad de las finanzas públicas ni por garantizar que dicha estabilidad permanezca en el tiempo.

- La tercera de las reprobaciones que podemos citar se refiere a la falta de consideración, que perciben algunos autores, por parte del Pacto de la política fiscal agregada a nivel del área euro, lo cual lleva, a su vez, a criticar la capacidad coordinadora del mecanismo que impone esta norma (Buti, Eijffinger y Franco (2003, pág. 11); Buitter (2006, pág. 698)).
- Por último, hay que mencionar, también, las críticas que se han planteado en relación, no ya al diseño de la norma o el mecanismo en su conjunto, sino a la gestión de los procedimientos establecidos. A raíz de la crisis desencadenada por la suspensión de los procedimientos de déficit excesivo dirigidos a Francia y Alemania, respectivamente, se ha puesto de manifiesto la falta de incentivos, tanto positivos como negativos, para forzar el cumplimiento de la norma por parte de los países miembros y la falta de credibilidad del mecanismo de sanciones.

A pesar de todas las críticas lanzadas hacia el Pacto y los mecanismos de disciplina fiscal que contiene, es necesario recordar que, como decíamos en el apartado 2 del capítulo 3, dedicado a la descripción de esta norma fiscal, es prácticamente unánime el reconocimiento de la principal virtud de esta norma, la sencillez, con todo lo que ello implica desde el punto de vista de la teoría de las reglas fiscales, ya comentada.

5 LA REFORMA Y SUS CONSECUENCIAS

Como decíamos al empezar a hablar de la crisis del Pacto y de las críticas que ha recibido, éstas últimas se fueron haciendo cada vez más fuertes a medida que la situación económica empeoraba y los resultados conseguidos por los países miembros no eran los esperados. Como consecuencia de ello, el debate sobre este conjunto de normas fiscales se fue intensificando y penetrando en prácticamente todo el ámbito europeo. Las propias instituciones de la UE han ido reflexionando sobre el cuestionamiento del PEC y una prueba de dichas reflexiones son, por ejemplo, la reforma del Código de Conducta en julio de 2001 o la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento para el “reforzamiento de la coordinación de las políticas presupuestarias”, en la que, la propia Comisión, plantea unas propuestas de reforma. Todo este debate parece finalmente haber terminado, en 2005, con la aprobación de la reforma del PEC. A continuación describimos estos tres episodios a través de los documentos que los recogen. Posteriormente, dedicamos el último apartado de este capítulo a la evaluación de las consecuencias de la reforma emprendida. Para ello, antes de proceder a la evaluación de la reforma, analizamos los resultados de la política fiscal aplicada en la UE a raíz de la reforma.

5.1 LA REFORMA DEL PEC

5.1.1 Código de Conducta revisado (2001)

El Consejo ECOFIN, en octubre de 1998, aprobó una opinión del Comité Monetario sobre el contenido y el formato de los programas de estabilidad y convergencia, que se conoce con el nombre de código de conducta y que sirvió para aclarar y concretar lo que en el Reglamento (CE) N° 1466/97 se regulaba en relación al contenido de los citados programas de estabilidad y convergencia. Este código de conducta fue revisado por el Comité Económico y Financiero (ECF) en julio de 2001 y aprobado por el Consejo ECOFIN, teniendo en cuenta la experiencia de tres años desde que se puso en marcha el Pacto.

A nuestro juicio esta reforma del código es una manifestación de que las instituciones europeas reconocían la necesidad de mejorar el mecanismo de disciplina fiscal original, pues algunos de los cambios planteados, como veremos a continuación, intentan dar respuesta a alguna de las críticas que hemos presentado en el capítulo anterior.

Los principales cambios al código de 1998 pueden resumirse en los siguientes puntos (Comisión Europea, 2002, págs. 41-44):

- Agrupación del envío y examen de los programas. El nuevo código estableció que los programas de estabilidad y convergencia se debían enviar en otoño, entre mediados de octubre y el 1 de diciembre de cada año. Esta medida pretendía mejorar la comparabilidad de las valoraciones, así como poder realizar un examen del impacto agregado para el área euro de los objetivos presupuestarios establecidos en los programas.

- Mejora de la calidad y comparabilidad de los contenidos de los programas y presentación. En relación a esta cuestión se recomendaron los siguientes cambios:
 - a) Uso de una estructura común de presentación de los programas.
 - b) Presentación de la información macroeconómica y presupuestaria en tablas estandarizadas.
 - c) Uso de un grupo de supuestos acordados comúnmente sobre las principales variables extra-UE y presentación de un análisis de sensibilidad basado en los supuestos comunes para las variables en las que haya diferencias significativas.
- Clarificación de conceptos clave tales como los siguientes:
 - a) Clarificación de lo que constituye un adecuado objetivo de medio plazo próximo al equilibrio o superávit para cada Estado miembro.
 - b) Establecimiento del uso del saldo ajustado cíclicamente, además de los saldos nominales, como herramienta en la valoración de las posiciones presupuestarias.
 - c) En relación al objetivo de medio plazo, recomendación de que los Estados miembros vayan más allá de las posiciones presupuestarias que proporcionan un margen de seguridad para el desarrollo económico del ciclo. Consideran que esos márgenes adicionales son los que permiten sobrellevar los riesgos presupuestarios imprevistos y disminuir la ratio de la deuda pública más rápido.
- Por último, ampliación de la cobertura de los programas para que incluyan información sobre la calidad y sostenibilidad de las finanzas públicas como se pedía en el Consejo Europeo de Lisboa y Estocolmo

(incluyendo las proyecciones presupuestarias de largo plazo sobre las implicaciones del envejecimiento de la población).

5.1.2 Propuestas de reforma del PEC (2002)

La propia Comisión también se hizo eco de las críticas que se habían dirigido al proceso de disciplina fiscal que establecía el PEC y publicó, a finales de 2002, una Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento sobre el reforzamiento de la coordinación de las políticas presupuestarias⁹⁰ en la que reconocía que, si bien los fundamentos del Pacto continuaban vigentes, tanto su aplicación, como ejecución, se habían desarrollado de forma problemática y no se habían alcanzado todos los éxitos que se esperaban. Asimismo presentó un conjunto de propuestas de modificación del mismo junto con las medidas que podrían permitir su efectiva aplicación, las cuales podrían realizarse dentro del marco de las disposiciones del Tratado y de los actuales Reglamentos del PEC.

Según la opinión de la Dehesa (2004, pág. 2), la propuesta de la Comisión “fue muy bien recibida por la mayoría de los economistas europeos, analistas y expertos fiscales y monetarios, porque, por primera vez, intentaban resolver la mayor parte de las principales debilidades teóricas del PEC”.

En la citada comunicación sobre el reforzamiento de la coordinación de las políticas presupuestarias, la Comisión reconocía, en primer lugar, las siguientes dificultades experimentadas en la aplicación del Pacto:

⁹⁰ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento: “Reforzamiento de la coordinación de las políticas presupuestarias”, Bruselas, 27,11,2002. COM (2002) 668 final. Comisión de las Comunidades Europeas.

- Crecimiento de las divergencias entre los compromisos presupuestarios y las acciones concretas para lograr los objetivos previstos de los Estados miembros.
- Dificultad de establecer unos objetivos presupuestarios claros y verificables que tuviera en cuenta las condiciones económicas estructurales.
- Problemas en la recogida y la evaluación de las estadísticas presupuestarias.
- No aplicación de políticas presupuestarias saneadas en coyunturas favorables.
- Deficiencias en los procedimientos de aplicación del PEC en las situaciones críticas.
- Incapacidad para abordar las circunstancias específicas de cada país de forma coherente, es decir, garantizar la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas a la vez que se debían haber apoyado las reformas estructurales encaminadas a fomentar el crecimiento y el empleo.
- Dificultades en la transmisión hacia la prensa, los mercados y el público en general, de las ideas sobre el beneficio de lograr y mantener unas finanzas públicas saneadas y acelerar el funcionamiento del PEC.

Ante estas dificultades la Comisión presentó las siguientes propuestas, todas ellas, como decíamos, realizables dentro del marco de las disposiciones del Tratado y de los Reglamentos del PEC y sin la necesidad de crear nuevos procedimientos para que se pudiesen llevar a la práctica:

- a) En primer lugar, propuso tener en cuenta el ciclo económico al fijar los objetivos presupuestarios a nivel de la UE y al realizar la vigilancia de las posiciones presupuestarias de los Estados miembros, considerándose

adecuado utilizar la metodología común acordada por los Estados miembros y la Comisión⁹¹.

Esta propuesta estaba dirigida claramente a intentar atender a aquellas críticas que se habían venido lanzando sobre la falta de flexibilidad para adaptar las normas del PEC a las circunstancias económicas y a las necesidades de los países obligados a cumplirlas. Asimismo intentan disminuir el carácter asimétrico que se le atribuía. Hay que señalar, sin embargo, que, como ya hemos comentado en este trabajo, el principal problema de esta propuesta es el hecho de que existen distintas metodologías para realizar estos cálculos y, aunque se ha ido producido un importante acercamiento en los planteamientos de los distintos organismos que las emplean, todavía no existe una metodología universalmente aceptada y las que se están empleando todavía siguen siendo susceptibles de ser mejoradas⁹².

- b) Planteó la posibilidad de establecer disposiciones transitorias claras para los países con déficit estructural que no cumpliesen el requisito de “proximidad al equilibrio o superávit”. Concretamente la Comisión proponía que todos los Estados miembros debían conseguir una mejora anual de su situación presupuestaria estructural de, al menos, el 0,5% del PIB hasta cumplir el requisito del PEC de “proximidad al equilibrio o superávit”. La mencionada tasa de mejora debería ser, incluso, superior para los países cuyo déficit y deuda fueran más elevados o si las condiciones económicas fueran favorables.

⁹¹ Ver epígrafe 2.4.5 sobre déficit de carácter coyuntural/estructural y sobre los métodos empleados en la UE para la descomposición del déficit en estos dos componentes.

⁹² Ver Banco de España (2008) sobre los problemas de la medición del saldo ajustado de ciclo y una propuesta para resolverlo.

Esta propuesta también intenta responder a los problemas detectados en el funcionamiento del mecanismo del PEC en relación a la asimetría, el incentivo de las políticas pro-cíclicas en las fases alcistas del ciclo, la falta de consideración de las condiciones económicas individuales y por tanto, la falta de flexibilidad. De la misma forma que en la primera propuesta, encontramos como principal problema de la misma el manejo de las metodologías necesarias para la estimación correcta de los saldos cíclicos y estructurales, así como la brecha de producción que indique en qué momento del ciclo se encuentra cada país afectado.

- c) Se propuso considerar que un relajamiento pro-cíclico del presupuesto en coyunturas favorables constituyera un incumplimiento del Pacto y que en esa situación se tuviera que dar una respuesta adecuada y oportuna con los instrumentos contemplados al respecto en el Tratado. Esta propuesta se materializaba en la exigencia de que los Estados miembros lograsen superávit nominales cuando las condiciones económicas fueran favorables. De esta forma, la recomendación de la Comisión se centraba, aún más que la anterior, en la intención de evitar que los Estados miembros no aprovecharan las condiciones económicas favorables para generar los márgenes de maniobra suficientes que les permitiesen resistir las fases recesivas del ciclo económico con las políticas fiscales expansivas que fueran necesarias.
- d) Se presentaron medidas concretas para que las políticas presupuestarias pudiesen contribuir al crecimiento y al empleo, tales como que sólo se admita un pequeño deterioro temporal de la situación presupuestaria si dicho deterioro proviene de la introducción de una amplia reforma

estructural. Además, se proponía añadir el requisito de que el Estado miembro considerado debía estar progresando sustancialmente hacia el objetivo de “proximidad al equilibrio o superávit” y que la deuda pública se estuviese encaminando a un nivel inferior al de referencia, del 60%.

En este caso, la propuesta de la Comisión iba directamente encaminada a responder a la acusación de que el PEC es una regla fiscal contraria al crecimiento económico, que incentiva las medidas presupuestarias centradas en alcanzar objetivos exclusivamente de corto plazo.

- e) La última de las propuestas que la Comisión realizó en este documento, consistía en dar una mayor importancia a los coeficientes de deuda del Estado para el procedimiento de vigilancia presupuestaria. Concretamente se propuso que los incumplimientos del criterio de deuda pública fijado en el apartado 2 del artículo 104 del Tratado deberían activar el procedimiento de déficit excesivo. De esta manera se intentaba convertir el objetivo de la sostenibilidad de la deuda en un objetivo fundamental de la regla fiscal europea.

El documento que estamos analizando finalizaba con un conjunto de medidas que, a juicio de la Comisión, eran las necesarias para que las propuestas presentadas pudiesen llevarse a la práctica. Dichas medidas son las siguientes:

- 1) Los Estados miembros deben reafirmar su compromiso político con el PEC mediante la firma de una “Resolución relativa al reforzamiento de la coordinación de las políticas presupuestarias”, con la intención de que ésta represente el compromiso político solemne de la Comisión, los

Estados miembros y el Consejo para aplicar el PEC. En dicha resolución deberían aclararse cuestiones como las reflejadas en las propuestas 1,2 y 5 comentadas anteriormente.

- 2) Se consideraba necesario modernizar el análisis de las políticas económicas y presupuestarias prestando mayor atención a la calidad de las finanzas públicas a la hora de evaluar los programas de estabilidad y convergencia, haciendo mayor hincapié en las medidas presupuestarias que fomenten el crecimiento y el empleo, mejorando la calidad y periodicidad de las estadísticas sobre las finanzas públicas y adoptando un “Código de buenas prácticas en materia de notificación de datos presupuestarios”.
- 3) Un tercer paquete de medidas proponía que, con el fin de mejorar el mecanismo de supervisión en el caso de desvío respecto de los objetivos presupuestarios, se debían analizar los tres factores siguientes: la magnitud del desvío presupuestario, si la divergencia respecto de los objetivos presupuestarios puede explicarse mediante factores cíclicos o estructurales, y la posibilidad de que los déficit aumenten y se aproximen al valor de referencia del 3% del PIB. Además, reflejando la propuesta 3 explicada anteriormente, se debería considerar como incumplimiento del PEC un inadecuado relajamiento pro-cíclico del presupuesto en coyunturas económicas favorables. Adicionalmente, se consideraba necesario clarificar qué es lo que se debe entender por “ritmo satisfactorio” de reducción del endeudamiento hacia el valor de referencia del 60% del PIB y que convendría activar el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo si no se logra ese ritmo.
- 4) Por último, se propuso hacer pública la evaluación que la Comisión realizase de los programas de estabilidad y convergencia, así como publicar cada año un análisis de la evolución presupuestaria de la zona

del euro que examinase la forma en que los Estados miembros van cumpliendo sus objetivos presupuestarios y proporcionase una evaluación de las perspectivas y condiciones económicas, así como las orientaciones generales de las políticas presupuestarias que los Estados miembros deberían tener en cuenta.

Además de las propuestas de reforma de la propia Comisión, que acabamos de exponer, desde fuera de las Instituciones Europeas se presentaron muchas otras propuestas dirigidas a corregir los errores que han puesto en evidencia los distintos problemas que surgieron a lo largo de los primeros años de aplicación del Pacto. A modo de ejemplo recogemos, a continuación, el resumen de las principales propuestas de reforma del PEC que presentan Buti, Eijffinger y Franco (2003, págs. 11-22) a raíz del estudio que realizaron de las mismas.

Cuadro - 20- Reforma del PEC: principales propuestas

Elementos Críticos	Propuestas de Reforma	Autores	Implicaciones Institucionales
Los objetivos numéricos no tratan el problema presupuestario en su origen. El PEC necesita una aplicación más creíble e imparcial	Mejora de los procedimientos presupuestarios; creación de un Comité de Política Fiscal. Reforzamiento de la disciplina de mercado	Wyplosz (2002); Wren-Lewis (2000 y sig.); von Hagen (2002)	Reforma del Tratado, abolición del procedimiento de déficit excesivo. Corrección de la Directiva de gran exposición.
El PEC presta demasiada atención al déficit y poca a la calidad de las finanzas públicas.	Introducir reglas de gasto o cambiar a la “regla de oro”.	Mills y Quinet (2001); Brunila (2002), FMI (2001); Von Hagen (2002), Fitoussi y Creel (2002)	La “regla de oro” requiere cambios en el Tratado y en el PEC.
La sostenibilidad depende del stock de deuda, no del déficit	Introducir un Pacto de sostenibilidad de deuda y una articulación país por país del objetivo de proximidad al equilibrio.	Pisani-Ferry (2002)	Requiere cambios en el Tratado. Para algunos países sustituye al Pacto.
El objetivo del 3% y de proximidad al equilibrio es arbitrario e inconsistente con una posición fiscal apropiada.	Cambiar a saldos estructurales; introducir la noción de Regla de Saldo Permanente	Buiter y Grafe (2002)	Eliminar la proximidad al equilibrio requiere cambiar el PEC. Eliminar el límite del 3% requiere modificar el Tratado.
El PEC no trata correctamente la cuestión de una posición fiscal adecuada para el área euro.	Acordar los saldos presupuestarios agregados. Solución de mercado vía permisos de déficit.	Casella (2001)	Dentro del límite del 3%, este cambio no es incompatible con las reglas actuales.

Fuente: Buti, Eijffinger y Franco (2003, pág. 13).

5.1.3 El PEC reformado (2005)

El proceso de revisión que llevó a la reforma de 2005 del Pacto de Estabilidad y Crecimiento se inició, por parte de la Comisión, a través de la publicación de la Comunicación denominada “Reforzamiento de la gobernanza económica y mejora de la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento”⁹³, en 2004. En dicha Comunicación se afirmaba que se debía mantener la supervisión de la disciplina fiscal pues ésta había mostrado, a su juicio, ser eficaz en sus años de experiencia y, por tanto, debía garantizarse su aplicación rigurosa. Asimismo, dicho texto recuerda que el marco fiscal es un conjunto de normas comunes que han de aplicarse en las mismas condiciones a todos los Estados miembros. Sin embargo, reconocía que en esos momentos se daban dos circunstancias que hacían necesario un marco común que diera más importancia a los fundamentos económicos de sus normas. Dichas circunstancias se refieren, por un lado, a la ampliación de la UE a 25 miembros que aportan una considerable heterogeneidad y por otro, la experiencia acumulada de los cinco años de vigencia del PEC no todo lo exitosa que se había esperado. Por ello la Comisión se planteó, como principal objetivo de esta Comunicación, fomentar los fundamentos económicos del marco fiscal vigente con la finalidad de reforzar su credibilidad y mejorar su aplicación.

Basándose en estas ideas la Comisión planteó los tres siguientes campos de actuación: 1) reorientar el PEC dando más importancia a la evolución económica en sus recomendaciones y prestando más atención al problema de la sostenibilidad de las cuentas públicas; 2) estudiar la forma en que los instrumentos de gobernanza económica de la UE pueden interrelacionarse

⁹³ COM (2004) 581, de 3 de septiembre de 2004.

mejor con el objeto de fomentar la contribución de la política fiscal al crecimiento económico y apoyar los avances hacia la realización de la estrategia de Lisboa y 3) mejorar la aplicación de todas las normas comunes que componen el marco fiscal.

En relación al primero de los campos de actuación, la reorientación del Pacto, se propusieron cuatro medidas concretas:

- a) Prestar más atención a la deuda pública y a la sostenibilidad en los procesos de supervisión de las situaciones presupuestarias.
- b) Tener más en cuenta las circunstancias específicas de cada país al definir el objetivo de déficit a medio plazo de “proximidad al equilibrio o superávit”.
- c) Considerar las circunstancias y la evolución de la economía al aplicar el procedimiento de déficit excesivo, lo cual puede conseguirse mediante la consideración de los períodos prolongados de débil crecimiento por medio de la “cláusula de circunstancias especiales” y la consideración adicional de elementos propios de cada país en la aplicación de la corrección de los déficit excesivos.
- d) Y por último, aplicar las medidas más rápidamente a fin de corregir las evoluciones presupuestarias inadecuadas.

El segundo campo de actuación referido a mejorar la contribución de las políticas fiscales al crecimiento económico se planteó a través del reforzamiento de las relaciones entre las Orientaciones Generales de Política Económica (OGPE), el PEC y los procedimientos presupuestarios nacionales. Para mejorar dicho reforzamiento propuso, por un lado, revisar el calendario de la parte preventiva del PEC, ajustándolo más a los procedimientos presupuestarios nacionales. Por otro lado, propuso reforzar

el papel de los programas de estabilidad y convergencia, definiendo la estrategia presupuestaria a medio plazo al comienzo de cada legislatura para que en el diseño de dichos programas se pudieran tener en cuenta las OGPE y los dictámenes sobre los programas. Por último, la evaluación de la aplicación de las OGPE en la primera parte del año siguiente, concluiría el ciclo anual e iniciaría el siguiente.

Dentro del último campo de actuación planteado, relativo a la mejora de la aplicación de las normas, la Comisión señaló los siguientes objetivos: reforzar el sistema de gobernanza económica y clarificar las funciones complementarias del Consejo y de la Comisión; mejorar la calidad, la oportunidad y la fiabilidad de las estadísticas públicas; fomentar el control mutuo para disuadir a los Estados miembros de no cumplir sus obligaciones; aumentar la transparencia y la obligación de rendir cuentas y por último, reconocer la importancia de las instituciones y procedimientos presupuestarios nacionales.

En respuesta a esta Comunicación de la Comisión, resumida en las anteriores líneas, el Eurogrupo, el Consejo ECOFIN y la Comisión entablaron varias rondas de intensos debates con el fin de alcanzar un consenso sobre la forma de mejorar el marco fiscal de la UE. Dichos debates finalizaron con la reunión extraordinaria del ECOFIN el 20 de marzo de 2005, en la cual el Consejo adoptó el informe sobre la “Mejora de la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento” con vistas a reforzar el marco presupuestario de la UE. Este informe, que fue aprobado posteriormente por el Consejo Europeo el 22 y 23 de marzo de 2005, actualizó y completó el marco jurídico existente del PEC que consta, como ya se ha señalado en este trabajo, de la Resolución del Consejo Europeo de

Ámsterdam y los Reglamentos (CE) N° 1466/97 y 1467/97 del Consejo. Asimismo, se solicitó a la Comisión que presentase, lo más brevemente posible, las propuestas de modificación de los citados Reglamentos.

Básicamente, y como se resume en la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre las finanzas públicas en la UEM – 2005⁹⁴, el acuerdo contenido en el informe ECOFIN⁹⁵ implica cambios en la parte preventiva y en la parte correctiva del Pacto, así como una serie de recomendaciones para mejorar la gobernanza presupuestaria y estadística, tanto a nivel de la UE, como a nivel de cada una de las naciones que la componen.

Concretamente las propuestas recogidas en este informe se dividen en tres apartados: mejorar la gobernanza, fortalecer el aspecto preventivo y mejorar la aplicación del procedimiento de déficit excesivo. Dentro del primer apartado de propuestas, relativas a la mejora de la gobernanza, se incluyen cuestiones tales como las indicadas en los siguientes puntos:

- El Consejo, la Comisión y los Estados miembros deben actuar en estrecha y constructiva cooperación en el proceso de supervisión económica y fiscal, a la vez que se debe dar mayor importancia a la comunicación plena y oportuna entre dichas instituciones y con el público en general.
- El Consejo y la Comisión deberían comprometerse a motivar y hacer públicas sus posiciones y decisiones en todas las etapas pertinentes del procedimiento del Pacto y ello debería basarse en una evaluación

⁹⁴ COM (2005) 231 Final, de 1 de junio de 2005.

⁹⁵ Consejo de la Unión Europea. Consejo Europeo de Bruselas de 22 y 23 de marzo de 2004, Conclusiones de la Presidencia (7619/1/05).

horizontal de la evolución presupuestaria que, anualmente, se realizará sobre los distintos países, así como de sus implicaciones para el conjunto de la zona del euro.

- Convendría que las normas presupuestarias nacionales complementaran los compromisos asumidos por los Estados miembros en virtud del PEC y para ello se deberían revisar los incentivos y desincentivos correspondientes a fin de que las normas nacionales apoyen los objetivos del mismo.
- Se pide a los Estados miembros que muestren continuidad en sus programas actualizados de estabilidad o convergencia, tanto con respecto a los objetivos presupuestarios aprobados por el Consejo sobre la base de la actualización anterior del programa, como de cara a la totalidad de la legislatura.
- Se invita a los Gobiernos de los Estados miembros a que hagan partícipes a sus Parlamentos de los programas de estabilidad o convergencia y de los dictámenes del Consejo, proponiendo, incluso, el debate sobre las actuaciones recomendadas dentro de los procesos de alerta temprana o los procedimientos de déficit excesivo, según proceda.
- Se reconoce la necesidad de que las previsiones económicas empleadas en las proyecciones presupuestarias sean realistas y fiables, señalándose que, siempre que sea posible, los Estados miembros deberían emplear las “hipótesis exteriores comunes” que les proporcione la Comisión.
- Por último, se recuerda a los Estados miembros y a las instituciones europeas que deben intentar garantizar prácticas, recursos y capacidades adecuados para producir estadísticas de alta calidad a escala nacional y europea con objeto de asegurar la independencia, la integridad y la responsabilidad tanto de los institutos de estadística nacionales como de Eurostat.

El segundo apartado, sobre el fortalecimiento del aspecto preventivo del PEC, se centra en el amplio consenso que se ha alcanzado en los años previos, en cuanto a la conveniencia de aprovechar los períodos de crecimiento superior al tendencial para mejorar la consolidación presupuestaria y así evitar el comportamiento pro-cíclico de las políticas fiscales tan criticado, como hemos podido ver en el último apartado del anterior capítulo de este trabajo. Con el fin de conseguir el fortalecimiento de la parte preventiva del PEC, se proponen los tres grupos de medidas siguientes:

- En primer lugar, se propone que la definición del objetivo presupuestario a medio plazo se diferencie por Estados, *“con el fin de tener en cuenta la diversidad de las situaciones económicas y presupuestarias y su evolución, así como el riesgo fiscal para la sostenibilidad de las finanzas públicas que puede suponer asimismo la perspectiva de cambios demográficos”*⁹⁶. El objetivo que cada Estado miembro establezca debe: a) proporcionar un margen de seguridad con respecto al límite del 3% de déficit público; b) garantizar un rápido avance hacia la sostenibilidad; y c) permitir un margen de maniobra presupuestario, teniendo en cuenta, sobre todo, las necesidades de inversión pública. Se define una franja de oscilación para los objetivos a medio plazo específicos para cada país de la zona del euro y de los Estados miembros del MTC-II, cuyo límite inferior será del -1% del PIB para los países con baja deuda o elevado potencial de crecimiento económico y como límite superior el equilibrio o el superávit para los países con elevada deuda o bajo potencial de crecimiento económico.

⁹⁶ Consejo de la Unión Europea. Consejo Europeo de Bruselas de 22 y 23 de marzo de 2004, Conclusiones de la Presidencia (7619/1/05) (pág. 28).

Estos límites se aplican una vez realizados los ajustes cíclicos y exceptuadas las medidas aisladas y temporales. Por último, se señala la conveniencia de tener en cuenta, en la definición de los objetivos presupuestarios a medio plazo, los pasivos implícitos (cuando se hayan establecido los criterios a nivel de la UE), así como las reformas de envergadura que pudieran afectar a las cuentas públicas.

- Con el objetivo de conseguir un funcionamiento más simétrico del PEC, se propone que los Estados miembros se comprometan a consolidar activamente sus cuentas públicas en las épocas de fuerte crecimiento económico. Para ello, tanto los Estados miembros de la eurozona, como los del mecanismo de tipos de cambio (MTC-II), deben conseguir ajustes anuales, en términos ajustados en función del ciclo, exceptuando las medidas temporales, de un 0,5% del PIB como valor de referencia. Además, se explica que por “épocas de bonanza” se entenderá aquellos períodos en los que el crecimiento de la producción supere al nivel potencial teniendo en cuenta las elasticidades fiscales. Por último, en relación a este objetivo, se señala que los Estados miembros deberán explicar las razones de las posibles desviaciones respecto de la senda de ajuste en la actualización de sus programas de estabilidad o de convergencia.
- El tercer y último grupo de medidas, que pretenden fortalecer la parte preventiva del PEC, se refiere a la consideración de las reformas estructurales acometidas por los Estados miembros, cuando éstos definan sus sendas de ajuste para lograr el objetivo presupuestario a medio plazo y dichos países todavía no lo haya alcanzado. Se les permitirá una desviación temporal del objetivo siempre y cuando se mantenga un margen de seguridad para no rebasar el valor de referencia del 3% del PIB. En este caso, adicionalmente los Estados miembros

deberán presentar un análisis coste-beneficio detallado de las reformas estructurales emprendidas desde el punto de vista presupuestario.

Por último, el tercer apartado de propuestas para reformar el PEC se refiere a la mejora en la aplicación del procedimiento de déficit excesivo (conocido como la parte correctiva del Pacto), con el fin de facilitar más incentivos para que los Estados miembros continúen aplicando la disciplina presupuestaria en sus políticas, y para ello se proponen el conjunto de medidas que se describen a continuación:

- En primer lugar, la Comisión, con arreglo al apartado 3 del artículo 104 del Tratado, preparará siempre un informe sobre el Estado miembro que haya superado el límite del 3% en el déficit público.
- En segundo lugar, y dado que se considera demasiado restrictiva la definición que hasta el momento se empleaba para “una grave recesión económica”, se propone que se considere como excepcional un rebasamiento del valor de referencia resultante de un índice negativo de crecimiento o de una pérdida acumulada de producción durante un tiempo prolongado de bajo crecimiento respecto del potencial.
- El Consejo considera que debe aclararse el concepto “factores pertinentes” empleado en el apartado 3 del artículo 104 del Tratado y por ello, se propone que dichos factores se deben referir, por un lado, a aquellos que reflejen adecuadamente la evolución a medio plazo de la situación económica (en concreto, el crecimiento potencial, las condiciones cíclicas vigentes, la aplicación de políticas en el contexto de la agenda de Lisboa y las medidas de fomento de I+D e innovación) y por otro, los que reflejen la evolución a medio plazo de la situación presupuestaria (concretamente, los esfuerzos de consolidación fiscal en “condiciones favorables”, sostenibilidad de la deuda, inversión pública

y calidad global de las finanzas públicas). Asimismo se propone que se tenga en cuenta cualquier otro factor que, en opinión del Estado miembro afectado, sea pertinente para valorar “*exhaustivamente en términos cualitativos el rebasamiento del valor de referencia*”⁹⁷.

- Se propone adicionalmente que se tengan en cuenta, ante la situación de que un Estado miembro haya superado el valor de referencia del déficit público, la aplicación de reformas del sistema de pensiones aplicando un sistema multi-pilar que incluya un pilar obligatorio financiado públicamente. En concreto, se considerará el coste neto de la reforma del pilar de gestión pública durante los primeros cinco años después de que dicho Estado haya introducido el mencionado régimen obligatorio o cinco años después de 2004 para los que lo hubieran introducido anteriormente. El coste neto citado será considerado de forma decreciente, de manera que durante el período de cinco años se tendrá en cuenta el 100, 80, 60, 40 y 20 por ciento del coste neto de la reforma respectivamente.
- Se propone prestar más atención a la deuda y a la sostenibilidad de la misma y hacer hincapié en la necesidad de reducir la deuda pública a un nivel inferior al 60% del PIB a un ritmo satisfactorio, señalando que, cuanto más altos sean los índices de deuda pública de un determinado Estado, mayores serán los esfuerzos que deberá realizar dicho Estado para reducir su endeudamiento más rápidamente. La ventaja de esta nueva medida es que no requiere introducir modificaciones en los Reglamentos del PEC.

⁹⁷ Consejo de la Unión Europea. Consejo Europeo de Bruselas de 22 y 23 de marzo de 2004, Conclusiones de la Presidencia (7619/1/05) (pág. 34).

- El Consejo propone ampliar los plazos para realizar determinadas actuaciones y medidas efectivas del procedimiento de déficit excesivo. Concretamente los plazos que se proponen modificar son los siguientes:
 - El plazo para adoptar una decisión conforme al apartado 6 del artículo 104 del Tratado que establece la existencia de un déficit excesivo se propone ampliar de tres a cuatro meses después del plazo de notificación.
 - El plazo para realizar actuaciones efectivas, previa recomendación de corregir un déficit excesivo de conformidad con el apartado 7 del artículo 104, se propone ampliar de cuatro a seis meses.
 - El plazo de un mes que tiene el Consejo para decidir pasar del apartado 8 al 9 del artículo 104 se propone ampliar a dos meses.
 - Y por último, el plazo que tiene el Estado miembro para presentar los informes requeridos sobre los esfuerzos de ajuste, al que se refiere el apartado 9 del artículo 104 del Tratado, se propone ampliar de dos a cuatro meses.
- Otro de los plazos que se propone modificar se refiere al plazo inicial para corregir el déficit excesivo. En principio, se mantiene que, como norma, el plazo para corregir el déficit excesivo deberá ser el año siguiente a su identificación. Sin embargo, se propone que, en el caso de que se produzcan circunstancias especiales, el plazo inicial se puede establecer un año más tarde, es decir, el segundo año desde su identificación o, lo que es lo mismo, el tercer año después de que el déficit excesivo se hubiera producido. Para la determinación de las circunstancias especiales que deberían producirse se propone realizar una evaluación global equilibrada de los “factores pertinentes” tal como se ha propuesto en esta reforma.

- Por último, se propone incorporar la posibilidad de revisar y ampliar los plazos de corrección de un déficit excesivo si se produjeran hechos económicos adversos inesperados con importantes repercusiones presupuestarias. Adicionalmente, se formula la posibilidad de repetir una recomendación o una notificación si el Estado miembro en cuestión hubiera tomado medidas eficaces de acuerdo con la recomendación o notificación inicial.

El 20 de abril de 2005, la Comisión, siguiendo la invitación del Consejo para que presentara las propuestas correspondientes para reformar la normativa vigente del PEC y adaptarla para que contuviera las propuestas expuestas anteriormente, adoptó las propuestas de modificación de los Reglamentos (CE) N° 1466/97 y 1467/97 del Consejo⁹⁸.

Como resultado de las modificaciones, en el momento actual el PEC reformado se compone del informe del Consejo ECOFIN de 20 de marzo de 2005, junto con la Resolución del Consejo Europeo de junio de 1997, que el informe anterior actualiza y completa, y los Reglamentos (CE) N° 1466/97 y 1467/97 del Consejo, modificados por los Reglamentos (CE) N° 1055/2005 y 1056/2005 del Consejo, aprobados en junio de 2005, con el fin de tomar en consideración los puntos fundamentales del informe del Consejo ECOFIN de 2005 presentado anteriormente.

Paralelamente a la aprobación de los nuevos Reglamentos, la Comisión preparó asimismo un código de conducta que revisaba la versión anterior

⁹⁸ COM (2005) 154 y COM(2005) 155 de 20 de abril de 2005.

de 2001. Dicho código revisado⁹⁹ incluye especificaciones sobre la implementación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que pretenden, fundamentalmente, clarificar y ayudar a la aplicación de la reforma emprendida. Tal y como explica la Comisión Europea (2006, pág. 84) el nuevo código persigue dos objetivos:

- a) En primer lugar, asegurar la claridad y consistencia en la aplicación de la reforma del Pacto, para lo que se definen conceptos y se clarifican procedimientos que no fueron presentados en los nuevos Reglamentos.
- b) Y además, actualizar las disposiciones existentes sobre el contenido y formato de los programas de estabilidad y convergencia.

En la página siguiente (Cuadro - 21 -), presentamos un cuadro que recoge las principales novedades que aporta el nuevo código de conducta revisado en 2005.

A continuación de dicho cuadro, reproducimos, en las dos páginas siguientes (Cuadro - 22 -), el resumen de los principales cambios producidos en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento que elaboró la Comisión Europea (2005, págs. 85-86), como síntesis de todo lo señalado hasta el momento relativo a esta reforma.

⁹⁹ El documento que contiene el Código de Conducta revisado en 2005 al que nos estamos refiriendo lleva por título: “Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes”. Se puede encontrar en la página web: http://ec.europa.eu/economy_finance/other_pages/other_pages12638_en.htm junto con el resto de textos legales relevantes del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Cuadro - 21 – Resumen de las principales novedades del código de conducta revisado en 2005

Disposiciones para asegurar la claridad y la consistente aplicación del nuevo PEC
<ul style="list-style-type: none"> • El método de referencia para la estimación del producto potencial es el adoptado por el Consejo el 12 de julio de 2002. • La presentación por cada Estado miembro de sus objetivos presupuestarios a medio plazo en los programas de estabilidad o convergencia debe seguir a una discusión en el Comité Económico y Financiero. Además, la Comisión y el Consejo, en su valoración y opinión sobre los programas, debe valorar si los objetivos adoptados son adecuados. • Los “buenos tiempos” económicos se deben identificar con períodos en donde el producto supere a su potencial, teniendo en cuenta las elasticidades de impuestos. Además se especifica que, la identificación de los “buenos tiempos” económicos se debe hacer después de una valoración económica global. • Se clarifican las condiciones bajo las cuales la implementación de una reforma estructural puede llevar a admitir una desviación temporal de la trayectoria de ajuste hacia los objetivos presupuestarios de medio plazo. • Se especifica que el indicador para valorar “una pérdida acumulada de la producción” en el procedimiento de déficit excesivo es el “output gap” calculado de acuerdo con el método adoptado por el Consejo el 12 de julio de 2002. También se señala que los Estados miembros deben proponer al Consejo y a la Comisión los demás factores relevantes dentro del mes siguiente a las fechas de notificación previstas en el art. 4(puntos 2 y 3) del Reglamento (CE) N° 3605/93. • Se clarifican las condiciones que se deben dar para que se pueda repetir un paso en el procedimiento de déficit excesivo: dicha decisión tiene que ser tomada antes de tener en cuenta “otros factores relevantes”, debe basarse en una valoración sobre si el Estado miembro afectado ha emprendido acciones efectivas en respuesta a la previa recomendación de la Comisión y si han ocurrido circunstancias económicas adversas e inesperadas con importantes efectos negativos en el presupuesto. • Se especifica que para la valoración de una acción efectiva hay que tener en cuenta si el Estado miembro afectado ha logrado la mejora anual de su saldo ajustado cíclicamente, neto de medidas extraordinarias o de otro tipo, inicialmente recomendada por el Consejo.
Disposiciones relacionadas con el contenido y formato de los programas de estabilidad y convergencia
<ul style="list-style-type: none"> • Cada programa debe hacer mención a su relación con los procedimientos nacionales. También debe indicar si la opinión del Consejo sobre el programa previo ha sido presentada al Parlamento nacional. • Se debe proporcionar información detallada sobre las reformas estructurales emprendidas (análisis coste-beneficio cuantitativo detallado y análisis del impacto proyectado de la reforma sobre el crecimiento económico), así como de las reglas fiscales nacionales. • Se incluirá la valoración de la sostenibilidad de las finanzas públicas (de acuerdo con las proyecciones comunes aprobadas por el Grupo de Trabajo sobre envejecimiento). • En la medida de lo posible, se seguirá el modelo de programas que se adjunta en el Anexo 1 del código de conducta. El objetivo de esta estandarización del formato y contenido de los programas es mejorar el trato equitativo. • La información cuantitativa debe presentarse de acuerdo con las tablas estandarizadas adjuntas en el Anexo 2 del código de conducta. Los datos que se deben aportar son los siguientes: <ul style="list-style-type: none"> - Datos relativos a las perspectivas macroeconómicas, evolución de los precios, mercado de trabajo, ingresos públicos, gastos y saldos, evolución de la deuda, evolución cíclica incluyendo el crecimiento potencial, “output gap” y saldos ajustados cíclicamente, así como las diferencias entre las principales variables en comparación con programas previos. - Son invitados a proporcionar datos sobre los saldos sectoriales para el sector privado y sector exterior. - Se deben indicar los supuestos externos utilizados para las predicciones de medio plazo, tales como tipos de interés y de cambio, crecimiento económico mundial y de la UE y de los precios del petróleo. - Se debe proporcionar información sobre escenarios macroeconómicos alternativos, especificando en particular, cómo los cambios en la actividad económica y las condiciones monetarias pueden afectar a los principales objetivos presupuestarios. - Deben proporcionar datos sobre el gasto público entrando en el detalle de 10 categorías de la clasificación del gasto público por función para el último año disponible y para el final del horizonte cubierto por el programa. - Se ha ampliado el número de variables que tienen que ser proporcionadas en relación a la sostenibilidad de las cuentas públicas. Dichos datos deben ser proyectados hasta 2050, cubriendo categorías de gasto público directamente afectadas por los cambios demográficos (pensiones, salud, cuidado de largo plazo para mayores, educación, etc.)

Fuente: elaboración propia.

Cuadro - 22 – Principales cambios en el PEC en 2005

	PEC Original	PEC reformado
Cambios en parte preventiva (Base legal: art. 99 del Tratado, desarrollado en el Reglamento (CE) N° 1466/97 relativo a la supervisión y modificado por el Reglamento (CE) N° 1055/2005)		
Objetivos a medio plazo	Todos los Estados miembros tienen un objetivo presupuestario a medio plazo de “proximidad al equilibrio o superávit”.	<ul style="list-style-type: none"> • Cada país establece un Objetivo de medio plazo de acuerdo con su deuda y crecimiento potencial. Los pasivos implícitos se deberán tener en cuenta cuando el Consejo haya establecido los criterios pertinentes. • Estos objetivos de medio plazo estarán comprendidos entre: -1% del PIB y equilibrio o superávit (en términos ajustados de ciclo y neto de las medidas extraordinarias).
Trayectoria de ajuste hacia el objetivo a medio plazo	No se hacen especificaciones	<ul style="list-style-type: none"> • Los Estados miembros (área euro y los pertenecientes al MTCII) deben realizar un ajuste mínimo del 0,5% del PIB. • Los esfuerzos de ajustes deben ser mayores en tiempos de “bonanza económica”. • Se define “bonanza económica” como: períodos en los que el crecimiento del PIB es superior al potencial de crecimiento.
“Recomendación temprana”	Las alertas tempranas son dirigidas por el Consejo basándose en la recomendación de la Comisión	Ahora, además, la Comisión puede dirigirse directamente al Estado miembro recomendándole que se mantenga en la trayectoria de ajuste.
Creciente importancia de la deuda pública y la sostenibilidad	No se hacen especificaciones	El criterio de la deuda pública y el ritmo de disminución de su ratio a un ritmo satisfactorio para acercarse al valor de referencia, serán tenidos en cuenta en términos cuantitativos.
Reformas estructurales	No se hacen especificaciones	<p>Las reformas serán tenidas en cuenta cuando se defina la trayectoria de ajuste hacia el objetivo presupuestario de medio plazo. Se pueden permitir temporalmente desviaciones de la misma en las siguientes condiciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reformas importantes (impacto directo o indirecto sobre la sostenibilidad) • Se garanticen un margen de seguridad en relación al 3% de referencia • Que el déficit vuelva hacia el objetivo dentro del período del programa • Se proporcione información detallada en el programa de estabilidad o convergencia

-Continuación -

	PEC Original	PEC reformado
Cambios en parte correctiva (Base legal: art.104 del Tratado, desarrollado en Reglamento (CE) N° 1467/97 relativo a la supervisión y modificado por Reglamento (CE) N° 1056/2005)		
Informe de la Comisión según el art. 104(3) del Tratado	No hay obligación para que la Comisión prepare un informe si el déficit supera el 3%.	La Comisión siempre preparará un informe en el caso de que se supere el límite del 3% del déficit. Examinará si se aplican las excepciones del art.104(2) y tendrá en cuenta si el déficit supera el gasto público en inversión y todos los “factores relevantes”.
Recesión económica severa	Una caída del PIB de, como mínimo, el 2%. En la decisión del Consejo sobre déficit excesivo, si el Estado miembro afectado puede demostrar que la recesión es excepcional por la brusquedad de la caída del PIB o la pérdida acumulada de producción con respecto a tendencias pasadas.	Una recesión económica se considera grave cuando se produce una tasa de crecimiento negativa o una pérdida acumulada del producto durante un período prolongado de lento crecimiento, por debajo del potencial.
“Otros factores relevantes”	No se hacen especificaciones sobre los factores	<ul style="list-style-type: none"> • El informe de la Comisión (art. 104(3)) tendrá en cuenta: <ul style="list-style-type: none"> - Posición económica a medio plazo (crecimiento potencial, condiciones cíclicas, implementación de políticas); - Posición presupuestaria a medio plazo (inversión pública, calidad de las finanzas públicas, consolidación en los “buenos tiempos”, sostenibilidad); - Cualquier otro factor, que en opinión del Estado miembro afectado, sea relevante para valorar el exceso de déficit. • Serán considerados solamente si el exceso del déficit es temporal y permanece cerca del valor de referencia. Cualquier déficit por encima del 3% que no esté cerca del valor de referencia ni sea temporal será considerado excesivo. • “Factores relevantes” también serán considerados en los siguientes pasos del procedimiento (excepto en el paso del art. 104 (12)).
Reformas sistémicas de pensiones	No se hacen especificaciones	<ul style="list-style-type: none"> • Son también consideradas como un “factor relevante”. Bajo condiciones estrictas también tienen un papel en la derogación. • Se considerará el coste neto de la reforma de forma decreciente durante los cinco años siguientes a la introducción de la reforma (o cinco años a partir de 2004).
Ampliación de plazos para acciones efectivas y medidas		<ul style="list-style-type: none"> • Para las decisiones del art. 104(6) de 3 a 4 meses después de la notificación. • Para tomar acciones efectivas según art. 104(7) de 4 a 6 meses. • Para pasar al art. 104(9) de 1 a 2 meses. • Para tomar acciones siguientes a la notificación según art. 104(9) de 2 a 4 meses.
Mínimo esfuerzo estructural	No se hacen especificaciones	A los países con déficit excesivo se les exige que logren un esfuerzo anual estructural de, al menos, el 0,5% del PIB como valor de referencia.
Plazo inicial para corregir el déficit excesivo	Debe ser corregido en el año siguiente a su identificación, a menos que se produzcan “circunstancias especiales”.	La regla se mantiene, pero es posible ampliarlo a un año más basándose en los “Factores relevantes” y bajo la condición de que se haya realizado un mínimo esfuerzo fiscal.
Repetición de los pasos del procedimiento de déficit excesivo	No previsto	<p>Se pueden repetir si:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los Estados miembros afectados han tomado medidas efectivas en cumplimiento con la recomendación o notificación inicial. • Ocurren sucesos económicos adversos inesperados con un importante efecto presupuestario durante la fase de corrección del déficit.

Fuente: Comisión Europea (2005b, págs. 85-86).

Terminamos este apartado señalando que han sido diversas las críticas que se han lanzado en torno a la reforma que acabamos de presentar del Pacto. Destacamos, entre ellas, las planteadas desde el propio Banco Central Europeo quien, aunque en sus dictámenes, de junio de 2005, sobre las modificaciones de los Reglamentos (CE) N° 1466/97 y 1467/97 (Banco Central Europeo, 2005) no hizo comentarios sobre las disposiciones concretas de las normas que proponía, en su momento, la Comisión, y que luego se convirtieron en los nuevos Reglamentos, sí ha hecho patente su visión crítica de las mismas en otros momentos como en la declaración del Consejo de Gobierno del 21 de marzo de 2005, o en el propio Boletín Mensual de agosto de ese mismo año (Banco Central Europeo, 2005) en el que presentaba sus advertencias sobre la reforma aprobada tal como comentaremos a continuación.

Como decíamos, el Banco Central Europeo en los dictámenes emitidos sobre las propuestas de reforma de los reglamentos del Pacto expresó su opinión en términos generales señalando, en el punto 3 de los mismos, que *“las políticas presupuestarias saneadas son fundamentales para el éxito de la unión económica y monetaria y son condición previa para la estabilidad macroeconómica, el crecimiento y la cohesión de la zona del euro. El marco fiscal consagrado en el Tratado y en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento es la piedra angular de la UEM, y, por lo tanto, esencial para afianzar las expectativas de disciplina presupuestaria. Este marco basado en reglas, que pretende asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas a la vez que permite suavizar las fluctuaciones del producto mediante la aplicación de estabilizadores automáticos, debe seguir siendo claro,*

sencillo y exigible. El cumplimiento de estos principios facilitará además la transparencia y la igualdad de trato en la aplicación del marco”¹⁰⁰.

Sin embargo, en el Boletín Mensual de agosto de 2005, mencionado anteriormente, pone de manifiesto que se mantiene la opinión del Consejo de Gobierno del BCE sobre que *“los cambios introducidos en las medidas correctoras conllevan el riesgo de que el PEC resulte debilitado”* (Banco Central Europeo, 2005, pág. 63) y que *“las consecuencias de la reforma del PEC dependerán de cómo se aplique”*. En dicho documento se presentan las principales cuestiones más problemáticas de la reforma, a juicio de esta institución, organizándolas en tres grupos de ideas, que resumimos a continuación:

- Las medidas preventivas presentan, a partir de la reforma, una aproximación más sofisticada de la supervisión fiscal, lo cual no sería un problema si las mismas vinieran acompañadas de una reafirmación del compromiso por parte de los agentes afectados de cumplir las normas. A ello hay que unir que la mayor sofisticación de las normas conlleva pérdida de claridad y simplicidad lo que puede dar lugar a una aplicación menos rigurosa de las mismas. Como ejemplos de posibles problemas, en este sentido, cita los siguientes:
 - Se depende de una serie de conceptos que plantean problemas de definición y medición, por no ser variables observables, tales como la variable PIB potencial, la diferencia entre el producto observado y el potencial o el saldo presupuestario ajustado de

¹⁰⁰ Banco Central Europeo (2005): Dictamen de 3 de junio de 2005, solicitado por el Consejo de la Unión Europea acerca de una propuesta de reglamento por el Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) N° 1466/97 relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas, (COM (2005) 154 final) (CON/2005/18), (2005/C144/11).

ciclo, y ello implica que los resultados dependerán, de forma importante, de la calidad del cálculo de dichas variables.

- El hecho de disponer de más libertad de acción para desviarse de situaciones presupuestarias próximas al equilibrio o con superávit puede dar lugar a que se reduzcan los márgenes de seguridad con relación al valor de referencia del 3%.
- La valoración de los costes y beneficios de las reformas estructurales añade problemas adicionales de medición que además, se pueden ver acrecentados por el hecho de que no existe una correspondencia clara entre el saneamiento presupuestario y dichas reformas estructurales (Banco Central Europeo, 2003c).
- La introducción de mayor flexibilidad y discreción en el conjunto de medidas correctoras aumenta, según el Banco Central Europeo, la probabilidad de que los déficit por encima del valor de referencia no se consideren excesivos. Además, la mayor flexibilidad en la aplicación de las normas puede dar lugar a que *“los déficit superiores al 3% del PIB sean más elevados, más frecuentes y/o más persistentes”* (Banco Central Europeo, 2005, pág. 75).
- Por último, se critica que la reforma no haya incluido cambios institucionales dirigidos a corregir los problemas de gobernanza que se venían reconociendo, tales como el hecho de que los Estados miembros se muestren reacios a cumplir de forma rigurosa las normas o que, con el sistema de votación actual, una minoría de países pueda bloquear los procedimientos.

En definitiva, como señala el BCE en el documento que estamos comentando, *“la reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento ofrece una oportunidad para reafirmar el compromiso de aplicar y exigir el*

cumplimiento de políticas fiscales firmes que aborden los retos presupuestarios a corto y a largo plazo”. Sin embargo, también insiste en que *“es necesario aplicar las normas revisadas con rigurosidad y coherencia con el fin de respaldar la credibilidad del marco presupuestario de la UE y la confianza en políticas fiscales prudentes”* (Banco Central Europeo, 2005, pág. 78).

Una vez finalizada esta descripción del proceso de reforma del Pacto, terminamos el capítulo analizando los datos presupuestarios de los años posteriores a dicha reforma con el fin de poder realizar una evaluación de la aplicación de la misma a la luz de comentarios como los planteados por el Banco Central Europeo.

5.2 CONSECUENCIAS DE LA REFORMA

El objetivo de este apartado es realizar un análisis de los resultados de la política fiscal aplicada en el entorno de la Unión Europea a raíz de la reforma del Pacto. Dado que dicha reforma ha tenido lugar tan sólo dos años antes de que se haya cerrado el último ejercicio, año 2007, no podremos alcanzar resultados concluyentes acerca del éxito o no de los cambios introducidos, pero sí podemos intentar descubrir si los datos disponibles reflejan algún indicio de mejora atribuible a la nueva aplicación establecida de las normas. Por ello en este apartado compararemos los datos relativos a los años que van desde la crisis de Pacto que dio lugar a la reforma del mismo, en 2003, hasta el año 2007¹⁰¹.

¹⁰¹ En 2004, 10 nuevos Estados miembros se han integrado en la UE, quedando ésta conformada por un total de 25 miembros. En este trabajo continuaremos centrándonos en los primeros 15 miembros de la UE y los 12 de la zona del euro, dejando el análisis de los nuevos Estados miembros, así como las implicaciones que esta gran ampliación

En primer lugar podemos observar que, en el año 2004, comparado con 2003, la posición presupuestaria en términos globales de los países europeos mejoró ligeramente, después de haber estado deteriorándose durante tres años consecutivos, pues el déficit agregado nominal en promedio, tanto para la UE15 como para el área euro, disminuyó en 0,2 y 0,1 puntos porcentuales respectivamente, tal como se puede apreciar en Cuadro - 23-. Esta mejora de las cifras promedio se debe a que en la mayoría de los países, los saldos presupuestarios nominales mejoraron o se mantuvieron igual en 2004 comparado con lo que había ocurrido en el año anterior (algunos empeoraron pero de forma marginal, excepto Grecia y Luxemburgo). Sin embargo, este resultado agregado no refleja la diversidad de situaciones presupuestarias que se pueden apreciar entre los distintos Estados miembros. Las cifras analizadas para el ejercicio 2004 ponen de manifiesto que en cinco países de la UE 15, incluidos tres de la zona del euro, se registraron situaciones presupuestarias equilibradas o de superávit (Bélgica, Irlanda, Finlandia, Dinamarca y Suecia). En España y Luxemburgo, aunque con déficit bastante inferiores al límite del 3%, la situación se deterioró con respecto de 2003, registrándose en ambos países un ligero desequilibrio presupuestario. En el resto de los Estados analizados (Alemania, Grecia, Francia, Italia Holanda, Portugal y Reino Unido) continuaron experimentándose posiciones presupuestarias bastante débiles, con déficit nominales que van desde el -1,7% del PIB en Holanda, al -7,1% del PIB en Grecia. De entre todos ellos, Alemania, Grecia y Francia continuaron con déficit excesivos. Sin embargo, Holanda, país en el que también se había iniciado un procedimiento de déficit excesivo en la

tiene para el conjunto de la Unión, en lo que se refiere a la política fiscal, para futuros trabajos.

primavera de 2004 ante la situación puesta de manifiesto por las cifras del ejercicio anterior, consiguió, en este año que estamos comentando, disminuir su déficit por debajo del valor de referencia, situándose en el -1,7% del PIB ya señalado.

Cuadro - 23 – Saldo presupuestario de las Administraciones Públicas (2003-2007)

	Definición SEC 95				
	2003 ¹⁰²	2004	2005	2006	2007
Bélgica ¹⁰³	0,0	0,0	-2,3	0,3	-0,2
Alemania	-4,0	-3,8	-3,4	-1,6	0,0
Grecia	-5,6	-7,4	-5,1	-2,6	-2,8
España	-0,2	-0,3	1,0	1,8	2,2
Francia	-4,1	-3,6	-2,9	-2,4	-2,7
Irlanda	0,4	1,4	1,6	3,0	0,3
Italia	-3,5	-3,5	-4,2	-3,4	-1,9
Luxemburgo	0,5	-1,2	-0,1	1,3	2,9
Holanda	-3,1	-1,7	-0,3	0,5	0,4
Austria	-1,4	-1,2	-1,5	-1,5	-0,5
Portugal	-2,9	-3,4	-6,1	-3,9	-2,6
Finlandia	2,6	2,4	2,9	4,1	5,3
Area euro (12)	-3,0	-2,9	-2,5	-1,3	-0,6
Dinamarca	0,0	1,9	5,0	4,8	4,4
Suecia	-0,9	0,8	2,2	2,3	3,5
Reino Unido	-3,3	-3,4	-3,4	-2,6	-2,9
Unión europea (15)	-3,0	-2,8	-2,4	-1,3	-0,8

Incluye ingresos extraordinarios relativos a la concesión de licencias de telefonía móvil

Fuente: Base de datos AMECO (Comisión Europea).

En el ejercicio siguiente, 2005, la situación presupuestaria, tanto de la zona euro como de los 15 miembros originales de la UE, continuó mejorando

¹⁰² Los datos relativos al ejercicio 2003 de este cuadro provienen de la Base de datos AMECO, la cual se va actualizando periódicamente, incluyendo correcciones como las que hubo de realizar Grecia en su momento. Este hecho da lugar a que haya diferencias entre los datos presentados en este cuadro y los presentados en el capítulo anterior que procedían de fuentes distintas.

¹⁰³ Las cifras de Bélgica para 2005 reflejan la decisión de Eurostat de corregir los déficit y deuda notificadas por este Estado, como consecuencia de la asunción por parte del gobierno belga de 7.400 mill. de euros (2,5% del PIB) de la deuda de la compañía de ferrocarriles SNCB en ese año.

respecto del ejercicio anterior. Los países con situación presupuestaria más preocupante, en lo relativo a sus déficit, volvieron a ser Alemania, Grecia y Francia, y a ellos se les añadió Italia, Portugal y Reino Unido. En el caso de Italia y Portugal la situación empeoró de forma alarmante, dando lugar a que en el verano de 2005 se iniciaran procedimientos de déficit excesivo contra ambos Estados miembros. En Reino Unido la situación no empeoró significativamente a lo largo de los tres últimos años, pero reiteradamente había venido superando el límite del 3%, con lo que acabó iniciándose, a finales de 2005, un procedimiento de déficit excesivo. De estos países hay que destacar que Alemania, Grecia y Francia, aunque con déficit todavía elevados, mejoraron su situación en relación al ejercicio anterior, e incluso Francia consiguió situar el déficit presupuestario por debajo del umbral del 3%. Sin embargo, en el caso de Grecia, en febrero de 2005, el Consejo decidió, por primera vez, formular una advertencia con arreglo al artículo 104, apartado 9, que constituye la última medida antes de imponer sanciones. En dicha advertencia se incluía un plazo para la corrección del déficit excesivo que se ampliaba en un año, es decir, hasta 2006, para tener en cuenta las importantes revisiones realizadas de las cifras de déficit a finales de 2004.

De acuerdo con las cifras extraídas de la base de datos AMECO, el resto de los países han mejorado sus saldos presupuestarios en el año 2005 con relación al año anterior (excepto Bélgica que refleja una situación excepcional tal como se indica en el Cuadro - 23- y Austria que registró un ligero empeoramiento).

Por otro lado, es interesante destacar que Holanda, país en el que se había iniciado un procedimiento de déficit excesivo en 2004, consiguió mejorar

sus cuentas públicas, de tal forma que en 2005 prácticamente registraba equilibrio presupuestario y, en consecuencia, en junio de ese año se procedió a suspender el procedimiento iniciado el año anterior.

En los dos últimos años analizados, 2006 y 2007, la mejora de la situación presupuestaria continuó en el conjunto de la UE15, así como en la zona del euro, dentro de un contexto de importante crecimiento económico tal como se puede apreciar en el Gráfico - 19 -, que comentaremos más adelante. Concretamente, en 2006 los países que peor situación tenían en sus cuentas públicas también mejoraron considerablemente, de tal forma que Alemania y Grecia consiguieron reducir sus déficit por debajo del límite del 3% (Francia ya lo había conseguido el año anterior). Reino Unido también consiguió cumplir con el criterio del déficit en ese mismo ejercicio. Asimismo, la mejora de la situación de las cuentas públicas se extendió también al resto de los Estados miembros, produciéndose el hecho de que tres de ellos (Bélgica, Luxemburgo y Holanda) pasaron de una situación deficitaria a superávit presupuestario.

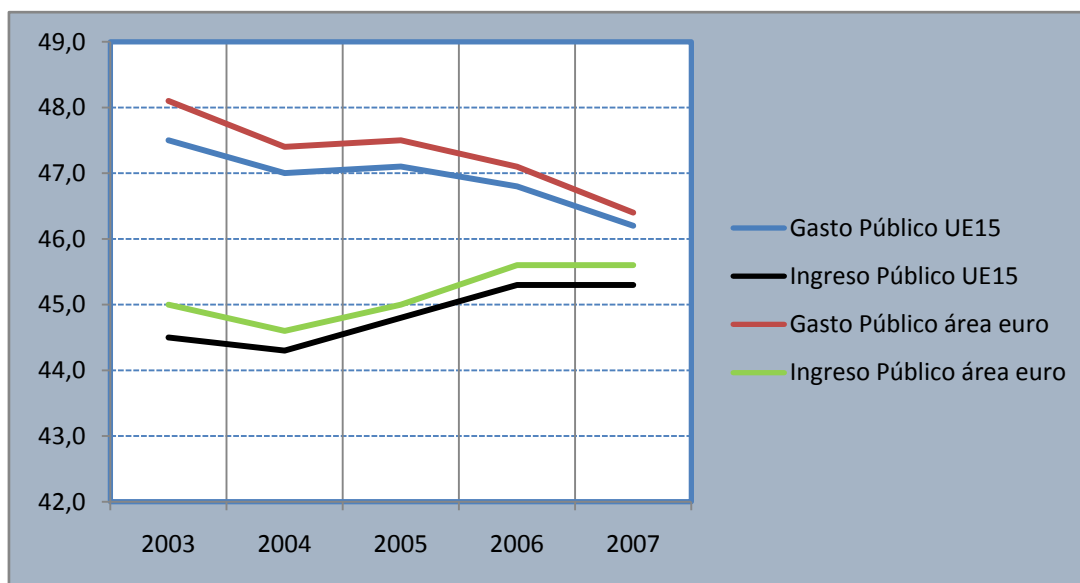
El año 2007, último ejercicio estudiado, parece haber supuesto, de acuerdo con las últimas cifras disponibles, el cuarto año consecutivo de disminución de los déficit públicos, registrándose déficit inferiores al 3% en todos los Estados miembros considerados (una situación observada por última vez en el año 2000). Esta buena situación de las cuentas públicas, con los mejores resultados presupuestarios conseguidos en décadas, tiene un claro reflejo en el funcionamiento de la parte correctiva del pacto, pues a lo largo del ejercicio 2007 se han suspendido los procedimientos de déficit excesivo que quedaban pendientes (contra Francia, Alemania, Grecia y Reino Unido) y no se ha iniciado ninguno. En relación a esta cuestión la última

novedad surgida ya en el ejercicio actual, 2008, está relacionada con Reino Unido. En junio de dicho año, de acuerdo con las cifras previstas por este gobierno para los ejercicios 2008-2010, publicadas en marzo, la Comisión ha decidido dar los primeros pasos del procedimiento de déficit excesivo de nuevo, de manera que en julio de este mismo año, el Consejo ha decidido que existe déficit excesivo en las cuentas públicas del Reino Unido.

Finalmente podemos decir que, aunque existen, como hemos visto, ciertas diferencias entre los distintos integrantes europeos, las cifras recogidas en el Cuadro - 23 - ya citado, reflejan que el déficit público de la zona del euro y del conjunto de la UE15 llegó a su nivel mínimo en 2007, desde principios de los años setenta¹⁰⁴, siendo éste del -0,6% del PIB en el área euro y del -0,8% en la UE15.

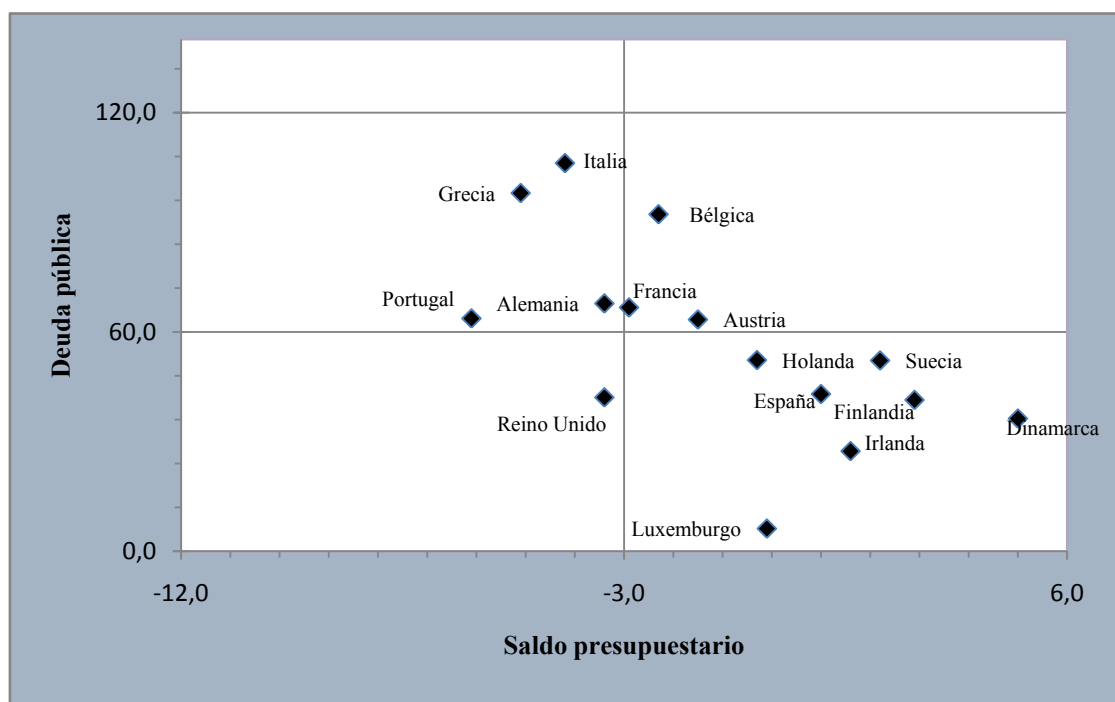
Un resumen de la situación experimentada en este período, tanto en la UE15 como en el área euro, también lo podemos encontrar en el Gráfico - 17-, en el que se representa la evolución de los gastos e ingresos públicos en términos nominales para los promedios indicados.

¹⁰⁴ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Finanzas Públicas en la UEM – 2008. El papel de la calidad de las finanzas públicas en el marco de gobernanza de la UEM (SEC(2008) 2092). COM (2008) 387 final (pág. 2).

Gráfico - 17- Gastos e Ingresos públicos en la UE15 y área euro (12) (2003-2007)

Fuente: Anexo Estadístico (Comisión Europea, 2007) y elaboración propia.

Antes de pasar a profundizar en el estudio de los distintos componentes de los saldos presupuestarios en este período y dado que pretendemos evaluar la reforma del Pacto puesta en marcha en 2005, consideramos conveniente presentar el Gráfico - 18 - en el que se recogen los datos relativos a los criterios de déficit y de deuda del Tratado de Maastricht en cada uno de los países de la Unión Europea para ese año, tal como hemos realizado en los apartados anteriores en los que tratamos la política fiscal antes y después de la Unión Monetaria. El objetivo de dicho gráfico es ilustrar cuál era el grado de cumplimiento de los referidos criterios precisamente en el último año de vigencia del PEC original.

Gráfico - 18 – Saldo presupuestario y deuda pública en UE15 (2005)

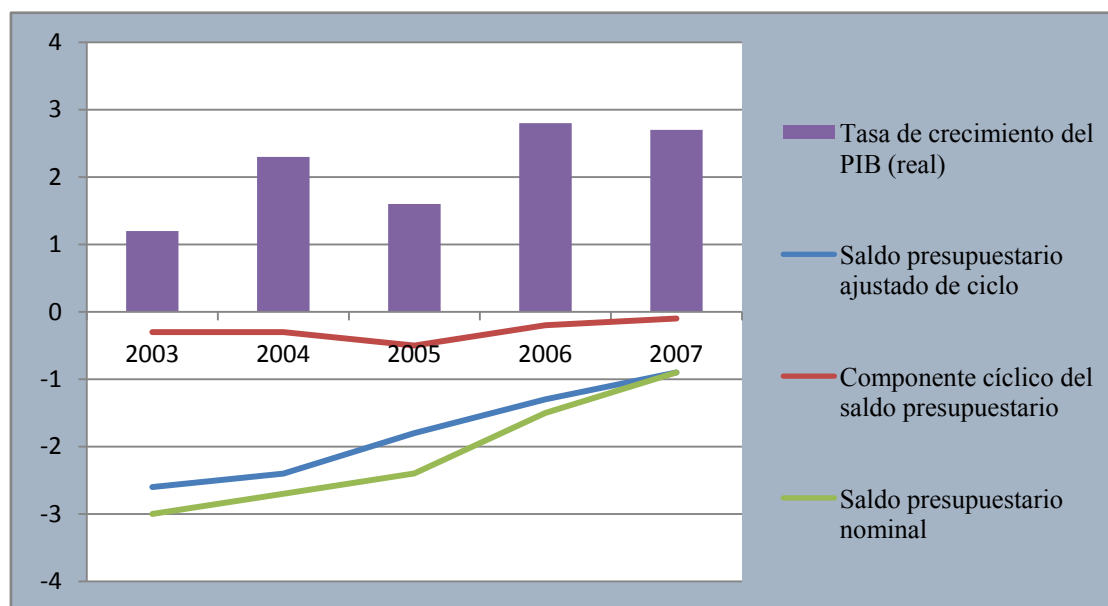
Fuente: Base de datos AMECO (Comisión Europea) y elaboración propia.

Tal como se puede observar, siete Estados cumplían ambos criterios de déficit y deuda (Holanda, España, Irlanda, Luxemburgo, Finlandia, Dinamarca y Suecia), tres cumplían el criterio del déficit pero superaban el límite del 60% de deuda pública (Bélgica, Francia y Austria), Reino Unido cumplía el criterio de deuda pero registraba déficit excesivo y, por último, el resto de los Estados miembros (Italia, Grecia, Alemania y Portugal) superaban ambos límites.

Comparando este último gráfico con el que planteamos para el año 1997 (Gráfico - 10 -), se puede comprobar que, por un lado, la situación ha mejorado en cuanto que ha aumentado el número de países que cumplen ambos criterios, déficit y deuda (siete Estados miembros en 2005 frente a tres en 1997), pero por otro, que también ha aumentado el número de países que incumplen ambos criterios (Grecia era el único país que no consiguió

en 1997 rebajar sus niveles de déficit y deuda por debajo de los límites establecidos y en 2005 cuatro Estados se encontraban en esa misma situación, incluyendo la propia Grecia).

Gráfico - 19 – Saldo presupuestario y variación del PIB en la UE15 (2003-2007)



Fuente: Anexo Estadístico (Comisión Europea, 2007), base de datos AMEO (Comisión Europea) y elaboración propia.

A diferencia del período inmediatamente anterior (1997-2003), los últimos cuatro años analizados han estado acompañados de una favorable situación económica, como se puede apreciar en el Gráfico - 19 -, que ha contribuido positivamente a mejorar el estado de las cuentas públicas. Pero la mejora de las cuentas públicas también se ha logrado como consecuencia de los esfuerzos, al menos aparentes, de saneamiento y reforma que refleja la evolución del saldo presupuestario ajustado al ciclo, que se ha ido acercando paulatinamente al equilibrio en promedio para la UE15, como se puede apreciar en el mismo gráfico. Concretamente, de acuerdo con los cálculos de la Comisión, esta variable se situó, en 2007, en el -0,7% del

PIB en el área euro y en el -0,9% del PIB en UE15, valores muy próximos a los saldos nominales observados.

Dentro de esta adecuada evolución de las cuentas públicas, como ya hemos dicho, al menos aparente, la Comisión ha manifestado que el balance general de los primeros años de aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento reformado es positivo, si bien ha añadido a este aspecto favorable su preocupación por dos cuestiones.

En primer lugar, las recomendaciones de la Comisión, así como la propia reforma del Pacto, plantearon la necesidad de que los Estados miembros se comprometiesen a consolidar activamente sus cuentas públicas en épocas de fuerte crecimiento económico. Concretamente se estableció como valor de referencia un incremento anual en términos ajustados en función del ciclo, exceptuando las medidas temporales, de un 0,5% del PIB. La preocupación de la Comisión se pone de manifiesto al comprobar que, como se puede apreciar en el Cuadro - 24 - , aunque en promedio, tanto para la UE15 como para la zona del euro, la mejora del saldo ajustado en función del ciclo (del que cual habría que descontar las medidas temporales y extraordinarias para llegar al saldo estructural) cada uno de los años considerados se aproxima al valor de referencia citado, a nivel individual de los Estados miembros existen bastantes diferencias y no todos los ejercicios han sido aprovechados para sanear las cuentas públicas, tal como se establecía en el Pacto reformado. La peor situación se produce en el ejercicio 2007, año en el que se puede observar que tan solo cuatro países lograron un ajuste presupuestario en términos ajustados de ciclo por encima del 0,5% del PIB de referencia (Alemania, Italia, Portugal y Suecia) y en tanto que el resto de países consiguieron realizar un ajuste inferior al 0,5%,

en el mejor de los casos, o incluso, soportaron un deterioro del saldo ajustado de ciclo.

Cuadro - 24 – Cambio anual en el Saldo presupuestario ajustado de ciclo (2003-2007)

	2004	2005	2006	2007
Bélgica	-0,5	-1,9	2,4	-0,7
Alemania	0,3	0,6	1,0	1,2
Grecia	1,5	-0,2	1,8	-1,9
España	-2,0	2,4	2,5	-0,4
Francia	0,1	1,6	0,7	-0,1
Irlanda	0,3	0,8	0,4	0,1
Italia	0,1	-0,1	-0,5	2,0
Luxemburgo	-1,9	0,9	0,2	0,4
Holanda	1,1	1,7	0,3	-1,3
Austria	0,3	-0,4	-0,3	0,2
Portugal	-0,4	-2,4	2,3	0,7
Finlandia	-0,4	0,7	0,4	0,3
Area euro (12)	0,3	0,5	0,7	0,5
Dinamarca	1,7	2,1	-0,9	-0,3
Suecia	1,0	1,5	-0,4	0,6
Reino Unido	-0,2	0,4	0,7	-0,2
Unión europea (15)	0,2	0,6	0,5	0,4

Fuente: Base de datos AMECO (Comisión Europea) y elaboración propia.

A estos datos podríamos añadirles la información recogida recientemente por el Banco Central Europeo (2008a, págs. 62-64), según la cual de los quince Estados miembros que estamos estudiando, siete (Irlanda, España, Luxemburgo, Holanda, Finlandia, Dinamarca y Suecia) han cumplido en 2007 el objetivo de medio plazo establecido en sus correspondientes programas de estabilidad o convergencia respecto de los saldos presupuestarios estructurales, cinco (Grecia, Francia, Italia, Portugal y Reino Unido) ni siquiera han alcanzado el valor mínimo de referencia y el

resto ha logrado cumplir con el valor mínimo de referencia si bien no ha conseguido alcanzar sus objetivos de medio plazo.

La segunda de las cuestiones que mantienen preocupadas a las Instituciones Europeas en estos momentos podemos plantearla a partir del examen de los Cuadro - 25 – y Cuadro - 26 -. En el primero de ellos hemos reflejado la variación, en puntos porcentuales, del saldo primario ajustado al ciclo para los períodos 2003-2005 y 2005-2007. Las cifras en él recogidas vuelven a señalar que en el entorno de países que estamos analizando se ha producido un esfuerzo de consolidación importante en términos generales, aunque a nivel individual alguno de los Estados ha experimentado dificultades, tales como Bélgica, Luxemburgo y Portugal, en el primer período 2003-2005 y Holanda y Dinamarca en los dos últimos años.

Cuadro - 25- Saldo primario ajustado de ciclo (2003-2007)

	% PIB			Variación en puntos porcentuales del PIB	
	2003	2005	2007	2003-2005	2005-2007
Bélgica	5,8	2,3	3,6	-3,5	1,3
Alemania	-0,2	0,5	2,7	0,7	2,2
Grecia	-0,9	-1,0	0,5	-0,1	1,5
España	2,1	3,2	3,6	1,1	0,4
Francia	-1,2	-0,2	0,1	1,0	0,3
Irlanda	1,2	2,4	2,8	1,2	0,4
Italia	1,7	1,1	2,8	-0,6	1,7
Luxemburgo	1,8	0,8	1,3	-1,0	0,5
Holanda	0,5	3,1	2,0	2,6	-1,1
Austria	2,1	2,0	1,5	-0,1	-0,5
Portugal	0,3	-2,6	0,7	-2,9	3,3
Finlandia	5,1	5,2	5,8	0,1	0,6
Área euro (12)	0,6	1,1	2,2	0,5	1,1
Dinamarca	3,6	6,6	4,9	3,0	-1,7
Suecia	2,1	4,2	4,4	2,1	0,2
Reino Unido	-1,4	-1,1	-1,1	0,3	0,0
Unión europea (15)	0,4	0,9	1,7	0,5	0,8

Fuente: Base de datos AMECO (Comisión Europea) y elaboración propia.

Cuadro - 26 – Variación de los componentes del Saldo presupuestario (2003-2007)

	Gasto primario			Carga de intereses			Ingreso Público total		
	% PIB		Variación en puntos	% PIB		Variación en puntos	% PIB		Variación en puntos
	2003	2007		2003	2007		2003	2007	
Bélgica	45,8	47,7	1,9	5,3	3,9	-1,4	51,1	48,0	-3,1
Alemania	45,6	44,1	-1,5	2,9	2,8	-0,1	44,5	43,9	-0,6
Grecia	40,0	39,0	-1,0	4,9	4,0	-0,9	39,3	39,4	0,1
España	36,1	36,9	0,8	2,3	1,6	-0,7	38,2	40,2	2,0
Francia	50,5	50,8	0,3	2,8	2,8	0,0	49,2	50,6	1,4
Irlanda	32,2	33,3	1,1	1,2	0,9	-0,3	33,8	36,6	2,8
Italia	43,2	43,2	0,0	5,1	5,0	-0,1	44,8	46,3	1,5
Luxemburgo	41,7	41,6	-0,1	0,2	0,2	0,0	42,4	39,3	-3,1
Holanda	44,6	42,9	-1,7	2,5	2,3	-0,2	43,9	46,7	2,8
Austria	47,9	47,1	-0,8	3,0	2,7	-0,3	49,3	47,5	-1,8
Portugal	42,8	45,0	2,2	2,7	2,8	0,1	42,5	42,5	0,0
Finlandia	48,2	48,8	0,6	1,7	1,5	-0,2	52,4	52,1	-0,3
Area euro (12)	44,9	44,6	-0,3	3,2	2,9	-0,3	45,0	45,6	0,6
Dinamarca	52,4	49,3	-3,1	2,6	1,5	-1,1	55,0	54,8	-0,2
Suecia	56,0	54,5	-1,5	2,0	1,8	-0,2	57,1	56,7	-0,4
Reino Unido	40,1	41,5	1,4	1,9	2,2	0,3	38,7	41,3	2,6
Unión europea (15)	44,5	44,3	-0,2	3,0	2,8	-0,2	44,5	45,3	0,8

Fuente: Anexo estadístico (Comisión Europea, 2007), base de datos AMECO (Comisión Europea) y elaboración propia.

Sin embargo, las cifras recogidas en el Cuadro - 26 - ya no permiten observar de forma tan clara los esfuerzos de ajuste presupuestario realizados en este período. En este cuadro hemos resumido la variación de las variables gasto primario, gasto por intereses de la deuda pública e ingresos públicos. Como podemos comprobar en él, en términos de promedio, tanto para los países del euro como para los 15 miembros de la UE, el período que va desde 2003 hasta 2007 se puede resumir en un incremento de los ingresos públicos acompañado de disminuciones del gasto primario y de intereses. Pero si se desciende en el análisis, se observa que la dinámica del gasto primario fue creciente durante el período calculado en prácticamente la mitad de los Estados miembros y, en cuatro de ellos, el incremento del gasto primario fue financiado por los ingresos públicos, también crecientes, del mismo período. De manera que podemos deducir que la mejora de los saldos presupuestarios observada en el Cuadro

- 23 - para esos países ha estado basada, fundamentalmente, en la disminución de la carga de intereses, así como en el crecimiento de los ingresos públicos. Este tipo de evolución de los componentes del saldo presupuestario es lo que, a juicio de la Comisión, permite poner en duda el carácter permanente de la mejora actual de las finanzas públicas.

A estos datos hay que añadir que, en los exámenes que la Comisión realiza de los distintos Programas de estabilidad y convergencia actualizados, dicho organismo ha venido detectando recientemente y así lo ha manifestado en las distintas comunicaciones emitidas¹⁰⁵, que la composición de los ajustes fiscales de los Estados miembros ha resultado ser diferente a la prevista en dichos programas, fundamentalmente porque se han registrado ingresos extraordinarios no esperados y porque los gastos finalmente realizados también han superado a los inicialmente previstos. De tal forma que, como afirma el Banco Central Europeo (2008b, pág. 85), *“los indicios de que parte del fuerte crecimiento de los ingresos se ha utilizado para aumentar el gasto público en algunos países apuntan al riesgo de adopción de políticas fiscales expansivas y de que se repitan los errores cometidos en este ámbito en los años 2000 y 2001, en los que se produjo un deterioro de los márgenes de seguridad que hizo que varios países se vieran sometidos a procedimientos de déficit excesivo cuando la situación económica empeoró”*.

En el mismo documento citado del Banco Central Europeo se explica que los errores cometidos en los años 2000 y 2001 estuvieron fomentados por la sobreestimación *“de la fortaleza de la situación presupuestaria*

¹⁰⁵ COM(2007) 316 final sobre las finanzas públicas en la UEM – 2007 y COM(2008) 387 final sobre las finanzas públicas en la UEM – 2008.

subyacente en tiempos de bonanza económica” (Banco Central Europeo, 2008b, págs. 85-86) y es probable que, en los momentos actuales, se pudiera repetir dicha sobreestimación que el Banco Central Europeo considera que puede deberse a dos problemas de carácter técnico que dificultan la estimación exacta del “verdadero” saldo presupuestario ajustado del ciclo. El primer problema se refiere a la dificultad de evaluar la posición cíclica de la economía en tiempo real y el segundo se refiere a la incertidumbre que rodea al comportamiento de los ingresos tributarios a lo largo del ciclo económico, que, por ejemplo, en los años que nos ocupan, se han visto especialmente aumentados sin prácticamente haberse tomado medidas dirigidas a incrementar los impuestos. Esta última situación y el tipo de metodologías de que se disponen para descomponer los ingresos totales en sus dos componentes, cíclica y estructural, puede estar llevando a contabilizar los mayores ingresos recaudados como estructurales cuando realmente se pueden deber a las circunstancias económicas favorables que se han vivido (Banco de España, 2008). Por ello, tanto desde la Comisión como desde el Banco Central Europeo al que nos estamos refiriendo, se recomienda a los Estados miembros que utilicen los ingresos tributarios inesperados para reducir el déficit y la deuda, en lugar de destinarlos a financiar gastos públicos crecientes o recortar impuestos.

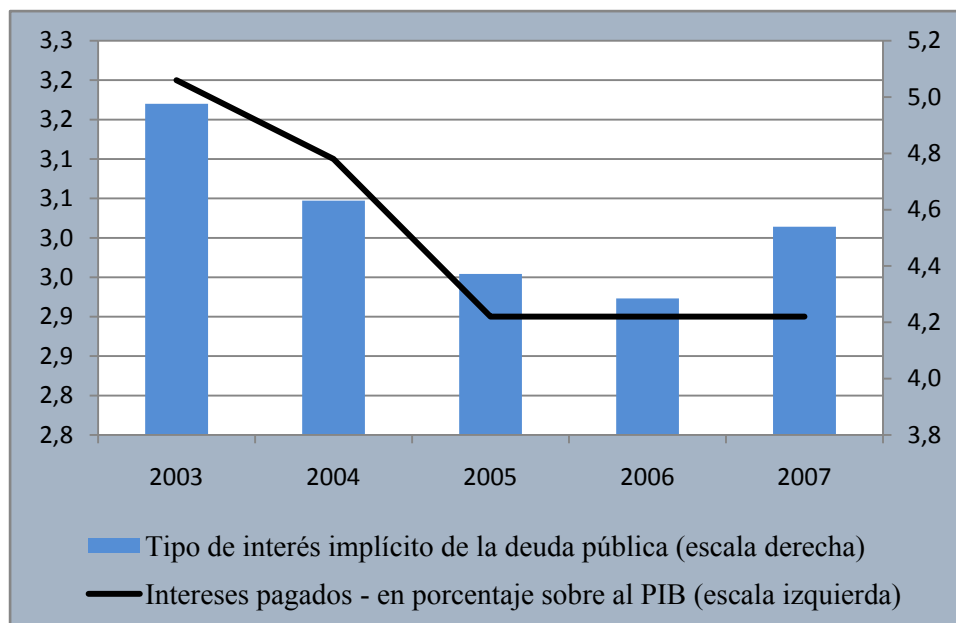
En cuanto a las cifras de endeudamiento público (Cuadro - 27-), a pesar de la reducción de los déficit en toda la zona de Europa analizada, como pudimos ver al principio de este apartado, creció ligeramente entre 2003 y 2005, continuando la tendencia ascendente que se había iniciado en el año 2002. Este crecimiento refleja, entre otros factores, los incrementos de los déficit públicos que se registraron entre 2001 y 2003, que han ayudado a que la disminución de la partida de gasto por intereses haya sufrido un

importante estancamiento en estos años, como se puede apreciar en el Gráfico - 20 -. A partir de 2005, de nuevo se ha comenzado a experimentar una reducción del endeudamiento de los gobiernos lo que ha llevado a acercar el promedio de la ratio deuda/PIB para la UE15 al valor de referencia del 60% en 2007. Por su parte, la ratio deuda/PIB en el área euro (12), aunque decreciente también en estos últimos años, permanece por encima del nivel de endeudamiento de la UE15.

Cuadro - 27- Deuda Pública de las Administraciones Públicas (2003-2007)

	2003	2004	2005	2006	2007
Bélgica	98,6	94,2	92,2	88,2	84,6
Alemania	63,8	65,6	67,8	67,5	64,7
Grecia	97,9	98,6	98,0	95,3	93,7
España	48,7	46,2	43,0	39,7	36,3
Francia	62,9	64,9	66,7	64,2	64,3
Irlanda	31,1	29,5	27,4	25,1	25,2
Italia	104,3	103,8	106,2	106,8	104,3
Luxemburgo	6,3	6,4	6,2	6,6	6,6
Holanda	52,0	52,4	52,3	47,9	46,8
Austria	64,6	63,8	63,4	61,7	60,0
Portugal	56,9	58,3	63,7	64,8	64,4
Finlandia	44,3	44,1	41,4	39,2	35,7
Área euro (12)	69,3	69,7	70,5	68,8	66,7
Dinamarca	45,8	44,0	36,3	30,3	25,0
Suecia	53,5	52,4	52,2	47,0	41,1
Reino Unido	38,7	40,4	42,1	43,2	43,6
Unión europea (15)	63,0	63,3	64,2	63,0	61,1

Fuente: Anexo Estadístico (Comisión Europea, 2007).

Gráfico - 20 – Gasto de intereses y tipos implícitos de la deuda pública (2003-2007)

Fuente: Base de datos AMECO (Comisión Europea) y elaboración propia.

Como viene explicando últimamente la Comisión Europea en los informes anuales sobre las finanzas públicas de la UEM, considera importante centrar el estudio de la evolución de la deuda pública no sólo en los saldos primarios, los intereses de la deuda y el crecimiento nominal, sino también en el denominado “ajuste de flujos-fondos”¹⁰⁶, pues la dinámica de la ratio deuda pública/PIB depende en realidad de estas cuatro variables. De hecho, ya el informe sobre las finanzas públicas de la UEM correspondiente al ejercicio 2005 (Comisión Europea, 2005b) señalaba que, en los años previos, el llamado “ajuste de flujos-fondos” había sido positivo en relación

¹⁰⁶ El “ajuste de flujos-fondos”, o también conocido como “ajuste deuda-déficit” recoge la diferencia residual entre la variación del nivel de deuda pendiente y el déficit de las Administraciones Públicas según la definición establecida en el Protocolo del Tratado de Maastricht. Esta partida proporciona información sobre la evolución de los activos y pasivos públicos y las diferencias entre los déficit calculados según el principio de contabilidad de caja y los calculados según el principio del devengo, fundamentalmente.

al crecimiento de la ratio deuda/PIB y, en algunos países, dicho ajuste se asoció, en parte, al registro de déficit presupuestarios de caja superiores a los contabilizados a partir del criterio del Tratado de Maastricht. Por otro lado, se comprueba que en el período 2003-2005, en el que creció la deuda, además de la contribución positiva del “ajuste de flujos-fondos”, se le unió la contribución, con el mismo signo, de los intereses y el crecimiento del PIB. Estos factores no pudieron ser compensados por la contribución negativa que aportó el saldo primario en esos años, en promedio, tanto para la UE como para el área euro.

En los informes sobre las finanzas públicas de los años siguientes (Comisión Europea, 2006 a 2008), se pone de manifiesto que la disminución del endeudamiento se ha conseguido gracias a la contribución del saldo primario y la favorable situación de crecimiento económico, principalmente, pues aunque el “ajuste de flujos-fondos” ha sido fundamentalmente positivo, no ha sido suficiente para compensar la contribución de las anteriores variables. Además, en dichos informes, se apunta que las previsiones para los dos siguientes años, 2008 y 2009, continúen la misma tendencia.

Los comentarios que hemos realizados hasta este punto se refieren a cifras agregadas (para la zona del euro (12) y de la UE15), sin embargo, conviene realizar ciertas observaciones sobre las cifras de endeudamiento a nivel individual. De acuerdo con las últimas cifras disponibles, el único país que ha permanecido a lo largo de todo el período considerado con un endeudamiento por encima del 100% es Italia. Bélgica y Grecia, que tradicionalmente también habían mantenido niveles de endeudamiento similares, consiguieron rebajar sus ratios de deuda por debajo de dicho

porcentaje, registrando, en 2007, proporciones superiores al 80 y 90% del PIB respectivamente. Alemania, Francia y Austria han sido los tres Estados miembros que, a lo largo de estos ejercicios, se han incorporado al grupo de países que superan el valor de referencia establecido en Maastricht (aunque Austria, en 2007, ha vuelto a registrar un porcentaje inferior al 60%). En el último año considerado también Portugal ha pasado a contabilizar un porcentaje de endeudamiento superior al 60%. El resto de los Estados miembros analizados han conseguido mantener una trayectoria decreciente a lo largo de los años 2003-2007 de forma que los niveles de endeudamiento, para este grupo de países, han oscilado entre el 30% de Irlanda y el 53% de Suecia en 2003 y el 25% de Irlanda y el 43% de Reino Unido en 2007.

Finalmente, en lo que se refiere a la evaluación de la reforma del Pacto planteada en 2005 y las consecuencias de la misma podemos concluir lo siguiente.

En primer lugar, respecto de la parte preventiva, las principales críticas recibidas por el anterior diseño del Pacto giraban fundamentalmente, tal como expusimos en el capítulo anterior, en torno a:

- la falta de flexibilidad,
- el funcionamiento asimétrico de las normas,
- valores de referencia arbitrarios y
- desincentivo de la inversión pública y de las reformas estructurales en general.

Los nuevos reglamentos que entraron en vigor en 2005 responden a las críticas planteadas en el sentido siguiente:

- permiten que cada país establezca su objetivo de medio plazo teniendo en cuenta su deuda pública y su crecimiento potencial,
- establecen un ajuste mínimo en términos de saldo presupuestario estructural del 0,5% del PIB que deberá ser superior en tiempos de “bonanza económica”,
- tienen en cuenta el ritmo de disminución de la deuda pública y
- consideran las reformas de carácter estructural que puedan afectar a los valores de los saldos presupuestarios para admitir ciertas desviaciones.

Sin embargo, la principal conclusión que se puede extraer de las cifras observadas en los dos últimos ejercicios es que no se han aprovechado satisfactoriamente las nuevas medidas implantadas. Como señalábamos anteriormente, las cifras analizadas ponen de manifiesto, por un lado, que si bien los valores que registran las cuentas públicas de los Estados miembros considerados en cuanto a déficit y deuda pública son los mejores alcanzados en décadas, no se han consolidado activamente las cuentas públicas, tal como se debería haber hecho, dada la etapa de importante crecimiento económico vivido, lo que a su vez hubiera permitido un mayor margen de actuación discrecional ante la situación de crisis profunda en la que se encuentran actualmente la mayor parte de las economías de los países miembros.

Por otro lado, tal como se ha podido comprobar, la mejora de los saldos presupuestarios observada ha estado basada, fundamentalmente, en la disminución de la carga de intereses, así como en el crecimiento de los ingresos públicos y no en una disminución del gasto primario.

En cuanto a la parte correctiva del Pacto, las críticas que ha recibido la reforma de 2005 han sido importantes, pues tal como explican Morris, Ongena y Schuknecht (2006, págs. 22-25), por ejemplo, la reforma se ha caracterizado por una proliferación de las “cláusulas de escape” junto con una mayor flexibilidad y discrecionalidad en manos de las instituciones que tienen que evaluar el cumplimiento de las normas (ver Cuadro - 22 -). Dado que en el ejercicio 2007, como señalábamos anteriormente, quedaron suspendidos todos los procedimientos de déficit excesivo pendientes y en estos momentos tan sólo hay abiertos dos¹⁰⁷, uno de ellos iniciado este mismo año, 2008, contra Reino Unido, no tenemos, en este caso, información real disponible con la que contrastar las críticas indicadas. Sin embargo, sí que resulta preocupante observar el ejercicio realizado por los autores citados anteriormente (Morris, Ongena, & Schuknecht, 2006, págs. 24-25) sobre la implementación de la parte correctiva del Pacto reformado. En dicho ejercicio plantean dos escenarios extremos posibles, uno más riguroso en la aplicación de las fases establecidas y otro más relajado. De acuerdo con el primero, desde que un Estado miembro supera el valor de referencia del déficit presupuestario del 3% del PIB, hasta que se alcanza de nuevo el objetivo de medio plazo fijado para dicho Estado, transcurren tres ejercicios. Mientras que ese período se alarga hasta nueve en el caso de una interpretación mucho más flexible de las mismas fases establecidas por las normas.

En conclusión, no hemos podido encontrar claros indicios de mejora en los resultados de las variables fiscales de los Estados miembros, fruto de la aplicación del Pacto reformado. Si bien es cierto que los valores de dichas

¹⁰⁷ El otro procedimiento de déficit excesivo abierto en la actualidad es contra Hungría. Se abrió en mayo de 2004 y tiene establecida la fecha límite para su corrección en 2009.

variables fiscales alcanzados hasta la fecha estudiada son exitosos, la verdadera prueba de esta reforma todavía está por llegar y va a depender de que se realice una interpretación rigurosa y coherente de las normas, así como de que los Estados miembros y demás Instituciones Europeas demuestren una verdadera voluntad política de respetar los compromisos acordados.

6 RESUMEN Y CONCLUSIONES

Hemos comenzado realizando una revisión de la evolución que ha experimentado el pensamiento hacendístico en torno a la cuestión del equilibrio presupuestario, destacando los momentos más importantes, como primer paso para analizar el cambio del paradigma de la política fiscal.

En esta síntesis hemos constatado que la controversia sobre si el presupuesto debe estar equilibrado o no y los efectos que ello puede generar sobre la economía son cuestiones que han existido prácticamente desde el nacimiento de la ciencia de la Hacienda Pública.

Como punto de partida hemos tomado la aparición de la Hacienda Pública Clásica, que es más partidaria de la actividad del mercado que de la actuación del Estado y, en consecuencia, propugna reducir el conjunto de posibles intervenciones públicas a la defensa nacional, la justicia y el mantenimiento del orden interno y las obras e instituciones públicas. Además, en el desarrollo de dichas intervenciones del Estado se considera necesario el cumplimiento de cuatro principios fundamentales: limitación del gasto público, neutralidad de los impuestos, presupuestos equilibrados anualmente y justa distribución de la carga impositiva. En definitiva, el pensamiento hacendístico clásico defiende un comportamiento sistemáticamente equilibrador del Estado. Esto es, en épocas de baja actividad económica los menores ingresos tributarios fuerzan a una reducción del gasto público, mientras que en épocas de auge, el presupuesto verá aumentar tanto su volumen de gastos como de ingresos.

A continuación, aparece la interpretación Neoclásica (1870) del papel del Estado, la cual continúa apoyando el principio de la ortodoxia financiera del equilibrio presupuestario anual. El mensaje esencial de los cuatro dogmas en que se basaba la concepción presupuestaria clásica no fue modificado por el neoclasicismo, aunque sí es cierto que, dichos principios fueron tratándose con menos radicalidad que en los clásicos.

Con la Primera Guerra Mundial, la “Gran Depresión” económica iniciada en 1929 y su larga duración, los principios políticos y económicos en los que se basaba la Hacienda Clásica empezaron a sufrir una crisis que se vio acompañada de la aparición de un nuevo enfoque económico, el Keynesianismo. En primer lugar, deja de admitirse la premisa de que el mercado tiende automáticamente hacia el pleno empleo; ya no se acepta la idea de que éste asigne y distribuya, de manera automática y eficiente, los recursos económicos escasos de una sociedad. El principio de la minimización del gasto público y su limitación a unos ciertos servicios previamente determinados deja, también, de ser válido. Prueba de ello es el planteamiento del economista alemán Adolf Wagner sobre la relación positiva entre el crecimiento de la renta per cápita y el incremento de sus gastos públicos. El comportamiento del gasto público en esos años puso, además, de manifiesto la rigidez del mismo a la baja. Por último, el llamado “*comportamiento paralelo*” del Estado empieza a ser considerado inadecuado.

Frente al pensamiento clásico y neoclásico, en el que se concedían pocas posibilidades a la política fiscal, la nueva filosofía económica keynesiana justifica la actuación del Estado en la actividad económica y se le asigna

una responsabilidad en cuanto a conducir a la economía hacia el pleno empleo. Recae, de esta forma, en el Sector Público la función de regular la demanda efectiva con el fin de asegurar la producción potencial máxima con precios estables, para lo que debe elevar el gasto público financiándolo con mayor endeudamiento.

En cuanto a la concepción del déficit, desde el punto de vista keynesiano, éste no tiene por qué ser perjudicial, ya que el déficit se consideraba una consecuencia de un gasto incurrido para aumentar el bienestar de la sociedad.

A partir de la crisis del enfoque clásico del presupuesto (fundamentalmente de la desaparición de la regla del equilibrio presupuestario) y dentro de la filosofía económica keynesiana, surgieron, a lo largo de la primera mitad del siglo XX, diversas fórmulas presupuestarias que tenían como objetivo alcanzar la estabilidad económica que el presupuesto clásico parecía incapaz de conseguir. En el extremo opuesto del presupuesto equilibrado encontramos el Presupuesto Compensatorio (Hacienda Funcional) según el cual la determinación de los ingresos y gastos públicos debe realizarse de tal forma que compense las fluctuaciones generadas en la renta nacional por parte de la actuación del sector privado. Entre las dos versiones extremas indicadas fueron surgiendo otras fórmulas intermedias tales como el Presupuesto Cíclico, el Presupuesto de Estabilización Automática o el Superávit presupuestario con pleno empleo.

A finales de los años cincuenta, nos encontramos con un nuevo enfoque presupuestario y, en general, con una nueva política económica. Se trata de la llamada “Nueva Política Fiscal”, que consistía en una política mixta que

atribuye un papel predominante a los programas de ingresos y gastos públicos que son los que deben realizar la tarea de la estabilización, mientras que la política monetaria queda reducida a la vigilancia de las condiciones que eviten las caídas de la inversión y logren el desarrollo. Los fundamentos de esta “Nueva Política Fiscal” son: la negación del equilibrio presupuestario, alcanzar el Producto Nacional Bruto Potencial de Pleno Empleo y utilización, como elementos discrecionales compensatorios, de la “*rémora fiscal*” y los “*dividendos fiscales*”.

Después de la primera crisis del petróleo (1973) se empezaron a producir grandes déficit de manera generalizada que provocaron un rápido aumento de la deuda pública en los años siguientes, lo que puso en riesgo la sostenibilidad de las finanzas públicas. Esta situación ha sido calificada como “*crisis de tijera*” en la Hacienda pública, como consecuencia de la creciente divergencia entre la expansión de los ingresos públicos y el incremento de los gastos. La situación de profunda recesión económica y la ineficacia resultante de las medidas de tipo expansivo que se habían estado aplicando, hicieron que comenzase a cuestionarse la validez de las políticas fiscales de carácter keynesiano.

A raíz de las fuertes crisis económicas de los años setenta, desapareció el consenso sobre la utilidad de la política fiscal y ello provocó un nuevo cambio en el pensamiento económico en torno a la cuestión del déficit público, sustituyendo, fundamentalmente, la orientación keynesiana de las políticas fiscales por ideas más próximas al pensamiento clásico. De esta manera se ha alcanzado una amplia aceptación de la “cultura de la estabilidad” en el contexto económico, siendo uno de sus elementos básicos el entorno económico estable. Esta expresión de la “*cultura de la*

estabilidad” tuvo su mayor manifestación a principios de los años noventa en el llamado “Consenso de Washington”. Además, existe también, un acuerdo bastante generalizado en cuanto a la importancia que tiene el Sector Público para poder conseguir la deseada estabilidad económica, en la medida que debe ayudar a alcanzar dicho crecimiento económico estable mediante la ejecución de una política fiscal controlada y eficaz que evite los excesivos endeudamientos. Un ejemplo práctico de este acuerdo generalizado lo constituye, en el entorno de la Unión Europea, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, establecido a finales de los años noventa como mecanismo que intenta garantizar un crecimiento económico estable mediante el mantenimiento de unas cuentas públicas saneadas y sostenibles.

El mayor debate en torno a las cuestiones de política fiscal que pervive en nuestros días es el relativo a cómo implantar la disciplina fiscal para que ésta colabore a alcanzar el objetivo de crecimiento económico estable.

Una vez realizada la revisión de la literatura en torno al equilibrio presupuestario, nos hemos centrado en el análisis de la literatura económica más reciente dedicada al estudio de los déficit públicos con la finalidad de extraer conclusiones sobre algunos de los planteamientos debatidos, tales como la necesidad de establecer normas que impongan disciplina en la ejecución de las políticas fiscales de los gobiernos, cómo cambia esa necesidad cuando el entorno en el que se desarrolla la política fiscal pertenece a una unión monetaria tal como la europea, cuál es la manera más adecuada para poder imponer la mencionada disciplina fiscal, o qué problemas presenta la variable déficit a la hora de utilizarla como indicador en esas normas de disciplina.

En cuanto a la cuestión de si es conveniente o no establecer reglas de disciplina fiscal como método para controlar los niveles de déficit de los sectores públicos, destacamos seis razones fundamentales (algunas de ellas relacionadas entre sí) que justifican la imposición de normas de disciplina presupuestaria, todas ellas basadas en los efectos negativos que se derivan de la continua presencia de los déficit en las distintas economías:

- En primer lugar, los efectos que los déficit presupuestarios provocan en el crecimiento económico. Aunque la relación entre estas dos variables ha sido planteada de formas distintas a lo largo del tiempo, hoy en día goza de un importante consenso la idea de que las políticas de ajuste presupuestario y control de los déficit públicos generan efectos positivos en el crecimiento económico.
- El segundo planteamiento en importancia que justifica el fomento de la consolidación fiscal mediante normas es evitar el problema de la sostenibilidad de las cuentas públicas a largo plazo provocado, entre otras cosas, por la acumulación de deuda pública que ello puede generar. La importancia de este argumento es aún mayor en un contexto de envejecimiento de la población como el que se vive en el ámbito de la Unión Europea, con la preponderancia de sistemas de pensiones públicos de reparto intergeneracional.
- Como tercera razón señalamos el efecto “*crowding-out*” o efecto desplazamiento de la actividad privada como consecuencia de la actividad que realiza el sector público y de los déficit que con dicha actividad puede generar. Este efecto es considerado negativo, pues supone que la posible eficacia positiva derivada de las políticas fiscales públicas expansivas puede verse contrarrestada, al menos en parte,

como consecuencia de ese desplazamiento al que puede verse sometido el sector privado de la economía.

- El cuarto argumento proviene de la relación que puede existir entre los déficit públicos y la inflación. En este caso, si bien los distintos planteamientos teóricos apuntan todos ellos a establecer una relación positiva entre las dos variables, sin embargo los estudios y análisis a nivel empírico no han sido tan concluyentes en sus intentos de medir y corroborar dicha relación.
- En quinto lugar, encontramos el problema del incremento actual o futuro de impuestos que pueden provocar las situaciones de desequilibrios presupuestarios negativos y la disminución de bienestar que ello puede suponer para las generaciones futuras.
- Por último, señalamos como una razón adicional el fenómeno de “ilusión fiscal” mediante el cual los votantes tienden a sobreestimar los beneficios de los programas de gastos públicos financiados mediante déficit y subestimar la carga fiscal señalada anteriormente, que se producirá en el futuro. Este comportamiento que induce una cierta tendencia en los políticos a las situaciones deficitarias se puede evitar sometiendo a los gobiernos a reglas de disciplina fiscal.

El análisis de si cambia la necesidad de disciplina fiscal cuando el entorno en el que se desarrolla la política fiscal pertenece a una unión monetaria tal como la europea nos ha llevado a revisar los planteamientos de la Teoría de las Áreas Monetarias Óptimas y las cuestiones particulares de la unión monetaria de la UE.

En relación a la Teoría de las Áreas Monetarias Óptimas, podemos extraer dos conclusiones que se derivan para la política fiscal. La primera se refiere

a que en este tipo de entornos lo más apropiado es dotar a la unión monetaria de un presupuesto centralizado o común. En el caso de que esto no sea posible, la siguiente mejor alternativa consiste en permitir que las políticas fiscales nacionales disfruten de cierta flexibilidad en su ejecución.

Por su parte, el análisis de las principales características particulares de la unión monetaria de la UE nos lleva a comprobar que la UEM constituye un caso único de área monetaria que transfiere al ámbito comunitario la competencia en materia de política monetaria, mientras que las responsabilidades de las políticas fiscales y otras políticas económicas recaen, en la mayor parte de los casos, en las autoridades nacionales. Sin embargo, existe un amplio consenso sobre que la UEM no constituye en realidad un área monetaria óptima, pues no cumple el requisito fundamental de dichas áreas monetarias (movilidad de los factores). Por ello, surge el inconveniente de no poder aplicar directamente las conclusiones de la Teoría de las Áreas Monetarias Óptimas.

A ello hay que añadir que el debate de la disciplina fiscal en el seno de la UEM ha estado acompañado de otros planteamientos tales como si las uniones monetarias en sí mismas fomentan automáticamente la disciplina presupuestaria, si en ellas existe mayor riesgo de impago de la deuda pública de un determinado Estado o cuál es el grado de coordinación necesario de las políticas fiscales de los miembros.

En definitiva, todo este conjunto de cuestiones han derivado en dos ideas fundamentales:

- La primera de ellas consiste en que lo más conveniente es evitar que la política monetaria de la Unión se vea afectada por la existencia de niveles de déficit y deuda pública excesivos que pueden generar tensiones inflacionistas y socavar la confianza depositada en la política monetaria orientada a la estabilidad.
- La segunda cuestión se refiere a permitir que se ejercite la función estabilizadora de la política fiscal, dado que ésta adquiere un mayor relieve dentro de una unión monetaria en la que ya no se puede hacer frente a las perturbaciones asimétricas de los Estados miembros mediante una política monetaria aplicable al conjunto de la zona. Con la particularidad de que será preferible que la aludida estabilización se realice a través de los estabilizadores automáticos.

Estas dos ideas nos permiten concluir que es muy conveniente contar con un mecanismo que imponga la ejecución de una política fiscal disciplinada que garantice unas cuentas públicas saneadas en los Estados miembros de la UEM.

La cuestión que nos planteamos a continuación se refiere al estudio teórico de cuál es la manera más adecuada para poder imponer la mencionada disciplina fiscal. En este sentido, es muy habitual hacer referencia a la definición propuesta por Kopis y Symansky, para quienes una regla fiscal supone el establecimiento de restricciones permanentes sobre la política fiscal. El propio Banco Central Europeo establece que las reglas de carácter fiscal serán aquellas normas que establezcan mecanismos que permitan garantizar la disciplina presupuestaria y la sostenibilidad de las finanzas públicas a la vez que fomentan la eficiencia del sector público, así como la previsibilidad de las políticas fiscales que éstos desarrollan.

Básicamente se puede hablar de dos tipos de reglas fiscales: las reglas de procedimiento y las reglas cuantitativas o numéricas. Las primeras consisten en un conjunto de normas dirigidas a establecer un comportamiento fiscal responsable de los agentes económicos que participan en el proceso presupuestario en cada una de sus fases. Mientras que las segundas, las numéricas, establecen normalmente un límite superior sobre una determinada variable fiscal

En cuanto a la puesta en práctica de estas normas o reglas fiscales, la experiencia ha sido variada y ha proporcionado resultados diversos, y a veces contradictorios, en cuanto al objetivo que persiguen de afianzar la disciplina fiscal en la ejecución presupuestaria.

El conocido “criterio Kopits-Symansky” establece las principales características que debe cumplir la “regla fiscal ideal”: estar bien definida, ser transparente, simple, flexible, adecuada a los objetivos de política económica, ejecutable, consistente y apoyada por políticas eficientes. Se trata de un conjunto de ocho características que en realidad es muy difícil que se cumplan todas ellas al mismo tiempo y en las que el componente político es muy importante.

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento constituye la regla fiscal que se ha implantado en el ámbito de la UE para intentar disciplinar las políticas fiscales de los Estados miembros que la componen y pivota sobre una regla numérica establecida sobre el déficit público, lo que nos lleva a tener que plantearnos los posibles problemas derivados de utilizar dicha variable. El principal problema proviene de la necesidad de concretar qué es lo que se

entiende por déficit público, pues es posible encontrar distintos valores para esta variable, en función de cómo haya sido definida.

- Déficit público en función del sujeto institucional para el que se está calculando, es decir, en función de a qué sujeto institucional pertenecen el conjunto de ingresos y gastos para el que se está evaluando su saldo. En este sentido, los dos valores más empleados son el déficit del Estado y el de las Administraciones Públicas. El primero es muy utilizado por la facilidad para disponer de los datos necesarios para su cálculo y el hecho de que proporciona una buena aproximación a la medida del déficit del conjunto del Sector Público; y el segundo es la variable que se debe utilizar para realizar comparaciones a nivel internacional, teniendo, además, la ventaja de que evita los problemas de tener que separar las partidas necesarias de los subsectores que componen el Sector Público.
- Déficit público según el criterio de caja o de devengo, es decir, en función del ámbito temporal, o el momento considerado respecto de la producción o registro de los ingresos y gastos. En el criterio del devengo, se consideran los ingresos y gastos en el momento en el que nacen los derechos (ingresos) y las obligaciones (gastos) con independencia del momento en el que se registren en caja los ingresos y pagos correspondientes; en el de caja, el déficit se evalúa teniendo en cuenta la diferencia entre los flujos de ingresos y pagos líquidos que se producen.
- En tercer lugar, podemos considerar el déficit público a partir de la contabilidad presupuestaria o de la contabilidad nacional, dependiendo de cuál sea la fuente contable que nos proporcione las partidas de ingresos y gastos. Entre ambas contabilidades se pueden registrar importantes diferencias debidas a cuestiones tales como las

discrepancias existentes en la delimitación de lo que se entiende por sector público, el criterio contable de imputación de ingresos y gastos predominante en cada caso o los distintos criterios de valoración.

- Déficit nominal o real. Como en la mayoría de las magnitudes económicas será posible evaluar, al menos teóricamente, el déficit teniendo en cuenta o descontando el efecto de los precios.
- Por último, el aspecto más particular del déficit es la distinción entre déficit coyuntural o estructural, según cuál sea el tipo de factores que explican el comportamiento de esta variable. Dichos factores pueden ser coyunturales, estructurales o procedentes de las acciones discrecionales de los poderes públicos. Los primeros, son los recogen los efectos que tienen sobre el déficit los llamados estabilizadores automáticos. Los factores estructurales son, por su parte, los que están relacionados con aspectos tales como las dificultades de control y planificación del presupuesto, la inflación, factores demográficos, tecnológicos, etc. Y como último factor posible se consideran las acciones deliberadas de los poderes públicos las cuales pueden ser, a su vez, de carácter permanente o de carácter estructural.

De manera que entenderemos por déficit coyuntural o cíclico aquella parte del déficit que varía como consecuencia de factores que quedan fuera del control de las autoridades fiscales, tales como las fluctuaciones que el ciclo económico provoca en el desempleo y en las bases impositivas. Mientras que el déficit estructural se debe interpretar como el valor del déficit que debería observarse si el producto estuviera al nivel del producto potencial y en ese sentido se puede convertir en un indicador de cuál es el signo de la política fiscal aplicada. Es conveniente tener en cuenta que a su vez este déficit estructural puede

descomponerse en dos elementos: un componente “sistemático” o “endógeno” que recoge aquellos gastos e ingresos estructurales que los políticos hacen variar de manera automática ante cambios en las condiciones cíclicas actuales o esperadas de la economía y un componente “exógeno” o “no-sistemático” que recoge los cambios en las variables presupuestarias que son consecuencia de decisiones políticas exógenas o de circunstancias no económicas extraordinarias.

El principal problema que plantean estos dos nuevos conceptos de déficit es que, al no ser observables directamente ninguno de ellos, es necesario estimarlos a partir de los datos observados y no existe un consenso sobre cuál es la metodología de cálculo más apropiada de entre las distintas técnicas posibles. En primer lugar, existen básicamente dos formas de plantear la descomposición del déficit: el enfoque “ascendente” que va desde el origen de los componentes estructurales y coyunturales a la medida definitiva del déficit; y el enfoque “descendente” que consiste en estimar el llamado saldo presupuestario estructural como el saldo residual después de depurar, en el saldo observado, los efectos del ciclo económico.

De acuerdo con este último enfoque, que es el más utilizado, esta descomposición comprende tres etapas de cálculo: estimación de la brecha de producción, cuantificación del componente cíclico de los ingresos y gastos públicos y extracción del déficit observado de los niveles de ingresos y gastos cíclicos estimados. La estimación de la brecha de producción permite calcular la posición cíclica de la economía y para ello es necesario disponer previamente de una medida del producto potencial o tendencial

En la primera etapa de la estimación también se disponen de diversos métodos entre los que podríamos distinguir básicamente los estadísticos, los económicos y aquellos que conjugan las técnicas estadísticas con la información procedente de la teoría económica. Dentro de esta diversidad es cierto que, en los últimos años, se ha producido un acercamiento y los instrumentos utilizados por las distintas instituciones internacionales que realizan estimaciones de la brecha de producción tienden a basarse en el enfoque económico. Por ejemplo, la Comisión Europea en sus valoraciones de los programas de estabilidad y convergencia, utiliza como método de referencia una estimación del producto potencial basada en una función de producción del tipo Cobb-Douglas con una tendencia exógena.

El segundo paso del procedimiento de descomposición del déficit en sus componentes consiste en estimar cuál es la sensibilidad cíclica de los gastos y los ingresos públicos a las desviaciones del producto actual con relación al nivel potencial (estimado en la etapa anterior). Y aunque en esta etapa también contamos con diversas metodologías, nos centramos en la empleada por la Comisión Europea, que realiza las siguientes fases de cálculos:

- a) Estimar las elasticidades de las bases impositivas y de gasto que se consideren relevantes con relación a la actividad económica (es decir, con relación a la brecha de producción). Son cuatro las categorías impositivas que se considera que varían de forma automática cuando cambia la posición cíclica de la economía (impuesto personal sobre la renta, impuesto sobre la renta de sociedades, impuestos indirectos y cotizaciones a la Seguridad

Social) y en cuanto a los gastos presupuestarios afectados por la actividad cíclica se consideran sólo los relacionados con el desempleo.

- b) Estimar la elasticidad de la recaudación impositiva de cada una de las figuras consideradas, así como del volumen de gasto, en relación a las bases que son relevantes para cada una de estas variables.
- c) Por último, se combinan los dos grupos de elasticidades anteriores para obtener una forma reducida de las elasticidades que relacionen los componentes cíclicos de los ingresos y gastos con la brecha de producción.

El tercer y último paso en la descomposición del déficit consiste en extraer o deducir del déficit observado aquella parte de dicho déficit que se ha estimado en el paso anterior como la parte del déficit debida al ciclo.

Una vez que hemos discutido desde el punto de vista teórico la manera más adecuada de establecer disciplina fiscal nos centramos en el estudio detallado de la norma de disciplina presupuestaria establecida en la Unión Europea, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que está constituido por un sistema de reglas establecido para vigilar la evolución de las cuentas Públicas de los Estados miembros de la UE. Su origen más inmediato procede del Tratado de Maastricht, aunque los primeros antecedentes del Pacto los podemos encontrar en documentos anteriores: el Informe Werner y el Informe Delors.

En el llamado Informe o Plan Werner se plantea como objetivo final determinar cuáles son los elementos fundamentales y necesarios para que se pueda alcanzar una verdadera unión económica y monetaria. De dichos elementos, los que están directamente relacionados con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento son los siguientes:

- La necesidad de transferir responsabilidades desde el nivel nacional al plano comunitario.
- El establecimiento de presupuestos económicos compatibles cada año, así como la instrumentación del control de su realización.
- La gestión armonizada de los presupuestos nacionales como elemento fundamental pues la política presupuestaria asume gran trascendencia y el presupuesto comunitario tendrá una importancia débil comparada con los presupuestos nacionales.
- La necesidad de decidir a nivel comunitario los márgenes dentro de los cuales se deben mantener los principales agregados presupuestarios nacionales, teniendo en cuenta la situación económica y las características estructurales particulares de cada país.
- La necesidad de crear o transformar distintos órganos comunitarios con el fin de dotarlos de poderes que antes de la Unión han sido ejercitados por las autoridades nacionales
- Por último, la posibilidad de que el centro de decisión de la Comunidad pueda influir en los presupuestos nacionales, especialmente en cuestiones como el signo de los saldos presupuestarios y los métodos de financiación de los déficit o la utilización de los superávits.

Finalmente, las propuestas contenidas en el Informe Werner no tuvieron ni el alcance, ni el éxito que se preveía en un principio y ello como consecuencia de diversos factores. El primero de ellos es un factor totalmente ajeno al propio documento, pues se refiere al derrumbamiento, en 1973, del sistema monetario internacional alcanzado en Bretton Woods, junto con la primera crisis del petróleo del mismo año. Ambos acontecimientos provocaron una alteración del entorno económico bajo el cual se esperaba que se hubieran aplicado las propuestas del Informe. A este factor se pueden añadir una serie de problemas que contenía internamente el propio documento:

- El primer problema proviene del hecho de que la integración política descansa sobre un acuerdo voluntario de objetivos comunitarios, es decir, que las directrices establecidas para la Comunidad son meras recomendaciones.
- La segunda crítica que se plantea es la poca claridad o ambigüedad sobre qué organismo tiene que tomar cada una de las decisiones que implica el proceso de integración y unificación.
- En tercer lugar, la excesiva confianza en los procesos de coordinación política, los cuales, además, dejan poco espacio para las decisiones por parte de los gobernantes nacionales, sobre todo en el ámbito presupuestario.
- Por último, falta de un impulso interno al no existir un proceso interactivo que contemple los mecanismos que pudieran tener que ponerse en funcionamiento como consecuencia de las reacciones del mercado y que fueran necesarios para que el proceso de unificación avanzara.

Diecinueve años después del Informe Werner, tras la parálisis provocada por las divergentes políticas que surgieron a raíz de las crisis petrolíferas sufridas en esa década, un nuevo comité definió las etapas que habrían de seguirse en la Comunidad para la consecución de la mencionada Unión Económica y Monetaria. Dicho comité, presidido por Jackes Delors, realizó el correspondiente estudio y el resultado del mismo se publicó, en 1989, en un documento que lleva por título: “Informe sobre la unión económica y monetaria en la Comunidad Europea” y que conocemos como Informe Delors.

El documento consta de tres capítulos. En el primero se describen los acontecimientos más importantes ocurridos en relación al proceso de integración económica y monetaria, así como los principales problemas a los que se les pretende dar solución con las siguientes propuestas:

- En primer lugar, la necesidad de mejorar la convergencia en aspectos tales como las posiciones presupuestarias o los desequilibrios externos, cuestiones en las que se reconocía aún una fuerte divergencia.
- Además, la necesidad de una política coordinada más intensiva y efectiva, no sólo en el ámbito de la política monetaria.
- Y en tercer lugar, la necesidad de realizar transformaciones en todas las áreas de gestión política que sean necesarias para poder alcanzar la deseada unión económica y monetaria.

En el segundo capítulo del informe se establecen las características y los acuerdos y cambios que, a nivel institucional, serían necesarios para alcanzar el objetivo final. Entre las características generales de la unión económica consideramos importante mencionar las siguientes:

- Se debe preservar a los Estados Miembros decisiones que afecten a los principales componentes de las políticas públicas y que afecten al nivel y composición del gasto público así como a los ingresos. La única excepción se encuentra en la necesidad de establecer un sistema de reglas vinculantes que afecte al tamaño y financiación de los déficit presupuestarios nacionales.
- Se reconoce que la tarea de conseguir una determinada política fiscal a nivel comunitario sólo puede alcanzarse mediante la coordinación de las políticas presupuestarias nacionales.
- Se advierte que los países miembros deberían aceptar el hecho de que compartir un mercado y una moneda única impone una serie de restricciones políticas.
- Por último, en el campo de las políticas presupuestarias se requieren las siguientes normas de carácter vinculante: imposición efectiva de un límite superior sobre los déficit presupuestarios de los Estados Miembros de la Comunidad, aunque teniendo en cuenta las circunstancias particulares de cada Estado; eliminación del acceso al crédito directo del banco central y cualquier otra forma de financiación monetaria y restricción del recurso al endeudamiento externo en moneda extranjera.

En cuanto a los principales acuerdos y cambios institucionales necesarios planteados destacamos los siguientes:

- El Consejo de Ministros de la Comunidad deberá ser quien determine las líneas generales de política económica mientras que la implementación de las mismas será una tarea que debe recaer en los gobiernos nacionales y en la Comisión en sus respectivas áreas de competencias.

- Será necesaria la asistencia del Presidente del Consejo y el Presidente de la Comisión a las reuniones del Consejo del Banco Central del Sistema Europeo, sin poder de voto ni de bloqueo de decisiones, o la asistencia del Presidente del Consejo del Banco Central del Sistema Europeo a las reuniones del Consejo de Ministros, para asegurar la coordinación de la política presupuestaria con el resto de políticas económicas.

En el tercer capítulo se definieron tres etapas para alcanzar la unión económica y monetaria con sus principales pasos, que en lo que se refiere a la política presupuestaria podemos resumir de la siguiente forma:

- En la primera etapa se deben reducir las disparidades existentes entre los programas de consolidación presupuestaria de los distintos países.
- En la segunda, deben reforzarse y ampliarse los procedimientos establecidos en la etapa anterior, sobre la base del nuevo Tratado. Además, deben establecerse por decisión mayoritaria, las indicaciones políticas.
- En la tercera y última etapa las reglas y procedimientos comunitarios establecidos en el campo macroeconómico y presupuestario deberían convertirse en normas de carácter vinculante.

El Tratado de Maastricht es el último documento, previo al Pacto de Estabilidad y Crecimiento, en el que se refleja claramente la necesidad de disponer de un marco presupuestario adecuado en la Unión Económica Europea y en el que se establecen normas para asegurar que las políticas fiscales sean sólidas. Firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, entró en vigor el 1 de noviembre de 1993 y con él quedó constituida la Unión Europea conformada por tres pilares: las Comunidades Europeas, la política exterior y de seguridad común y la cooperación policial y judicial

en materia penal. Asimismo, supuso la conclusión de la instauración del mercado único.

Lo más característico de este conjunto de normas es que establecen una autonomía presupuestaria para los Estados miembros, a diferencia de lo que ocurre con la política monetaria, pero la gestión de las políticas fiscales nacionales queda sujeta a una serie de normas de disciplina presupuestaria y procedimientos de coordinación establecidos a nivel comunitario.

En este trabajo, hemos recogido de manera más pormenorizada los artículos del Tratado con los que se define la política fiscal que se deberá desarrollar en el marco de la Unión:

- En los artículos 98 y 99 se dan las orientaciones generales y las normas para la coordinación de las políticas económicas (no monetarias).
- En los artículos 101 a 103 se establece la prohibición de autorizar descubiertos o financiar el déficit mediante el recurso al Banco Central Europeo o a los bancos centrales nacionales o mediante el acceso a la financiación de otras entidades financieras con condiciones privilegiadas, así como el compromiso de no asunción, ni por parte de la Unión Europea, ni de los gobiernos de otros Estados miembros, de compromisos en los que incurra cualquier Estado miembro (conocida como “*cláusula de no bail-out*”).
- El artículo 104 recoge y desarrolla la norma básica de política fiscal, esto es, la obligación que los Estados tienen de evitar los déficit públicos excesivos. Para ello se establece, por un lado, que la Comisión deberá evaluar el cumplimiento de la disciplina presupuestaria comprobando que la proporción del déficit público, previsto o real, respecto del Producto Interior Bruto, no supere un determinado valor de

referencia, y que la proporción de la deuda pública respecto del Producto Interior Bruto no sobrepase, asimismo, un valor de referencia o, al menos, dicha proporción esté disminuyendo acercándose a dicho valor. Por otro lado, establece, también, el proceso a seguir en caso de que un Estado miembro incurra en déficit excesivo o estuviera en riesgo de ello.

- Los valores de referencia concretos, tanto para el déficit como para la deuda pública, quedan establecidos en el “Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo” el cual aparece en un anexo del Tratado. Dichos valores son el 3% del déficit como proporción del Producto Interior Bruto a precios de mercado y el 60% en el caso de la deuda pública. En este mismo Protocolo también se definen el concepto de “público” y se especifica el concepto de déficit de acuerdo con el Sistema Europeo de Cuentas Economías Integradas (SEC segunda edición), como el volumen de endeudamiento neto. Para precisar las definiciones del Protocolo y hacer referencia a los códigos de clasificación del SEC fue necesaria la aprobación de un Reglamento relativo a la aplicación del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo. Con motivo de la modificación del sistema de contabilidad nacional, fue necesario, de nuevo, precisar el concepto y cálculo del déficit para adaptarlo al nuevo SEC 95 quedando definitivamente fijado en la capacidad/necesidad de financiación del sector público obtenida a partir del saldo de la cuenta financiera.
- En el conjunto de disposiciones transitorias señalamos las que afectan a las normas fiscales, que están recogidas en el artículo 116 y 121. En dichos artículos se indican las fechas en las entrarán en vigor las distintas fases del proceso junto con las disposiciones afectadas en cada momento y establecen los famosos criterios de convergencia nominal

para acceder a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria respectivamente.

- Por último, el artículo 121, sobre los criterios de convergencia establece que la Comisión y el Instituto Monetario Europeo evaluarán e informarán del progreso que los Estados miembros vayan realizando en cuanto al cumplimiento de sus respectivas obligaciones en el camino hacia la unión económica y monetaria e indica que los criterios de convergencia (entre ellos, los de convergencia fiscal) se explicitan en un Protocolo anejo al Tratado, según el cual se entiende que un Estado miembro cumple con el criterio de convergencia fiscal si en el momento del examen dicho Estado no es objeto de una decisión del Consejo sobre que existe déficit excesivo.

A medida que se fue acercando el momento de evaluación de los países que ingresarían en la Unión Monetaria y la creación de la moneda única era inminente, fue creciendo la preocupación por el hecho de que el Tratado de Maastricht no había definido cuál sería el sistema de vigilancia multilateral que se establecería para que las condiciones de estabilidad de las finanzas públicas continuasen una vez que los países miembros hubieran sido aceptados en el área monetaria única. Fruto de esta preocupación surgió un intenso debate en los años 1995 y 1996 que finalmente llevó a la aprobación, en el Consejo Europeo de Ámsterdam (junio de 1997), de una resolución que establecía los compromisos políticos de los Estados miembros para preservar la estabilidad presupuestaria y se desarrollaron dos Reglamentos (el que describía la parte preventiva y el que regulaba la parte sancionadora o correctiva). Este conjunto de documentos constituyen lo que hoy conocemos como el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Además, estos documentos se complementaron con el Código de Conducta

de 1998, que proviene de un dictamen del Comité Monetario sobre el formato y contenido de los programas de estabilidad y de convergencia.

La Resolución ofrece a las partes que aplicarán el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (Estados miembros, Comisión Europea y al propio Consejo Europeo) una orientación política firme, recogiendo, como principal disposición, el compromiso de los Estados miembros de respetar el objetivo presupuestario de lograr, a medio plazo, posiciones próximas al equilibrio o con superávit.

Respecto de los Reglamentos, el primero es el Reglamento (CE) N° 1466/97 que refuerza la supervisión de las posiciones presupuestarias, la supervisión y coordinación de las políticas y define el contenido de los programas de estabilidad y convergencia que especificarán los objetivos presupuestarios a medio plazo. Este Reglamento constituye lo que se conoce como la parte preventiva del Pacto.

El segundo Reglamento que completa la norma del PEC es el Reglamento (CE) N° 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo. Dicho Reglamento, que constituye lo que se conoce como las medidas de carácter disuasorio, establece cuándo se considera que un déficit excesivo es excepcional o temporal, cuáles son los plazos de tiempo establecidos para cada uno de los pasos del procedimiento de déficit excesivo, así como el mecanismo de suspensión y supervisión de dicho procedimiento y las sanciones correspondientes.

Para analizar la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en el entorno de la Unión Europea hemos dividido el período de estudio en tres

apartados: la política fiscal en los años previos a la Unión Monetaria, la política fiscal desde la Unión Monetaria (que coincide prácticamente en el tiempo con la puesta en marcha del Pacto de Estabilidad y Crecimiento) y los años 2003-2005 en los que describimos los acontecimientos y principales críticas planteadas al Pacto que terminaron dando lugar a la reforma del mismo.

La puesta en marcha de la Unión Monetaria en Europa, en 1999, estuvo precedida por tres décadas caracterizadas por fuertes niveles de déficit y deuda pública en la mayoría de los países europeos, acompañados de un importante crecimiento del tamaño del sector público lo cual se refleja tanto en el comportamiento que experimentó el gasto, como el ingreso público:

- A principios de los años setenta, la mayoría de los países partían de situaciones cercanas al equilibrio presupuestario y a medida que se fue desarrollando la década, los déficit empezaron a crecer hasta llegar a mediados de los ochenta con niveles de déficit público que superaban el 5% del PIB.
- Desde mediados de los años ochenta hasta finales de esa década se produjo un cambio que rompió la tendencia creciente que se venía manteniendo.
- Las políticas fiscales de los Estados miembros de la UE han tendido a ser en estos años, en general, procíclicas. Si bien los países cuyo nivel de deuda pública estaba por debajo de la media dejaron actuar más libremente a los estabilizadores automáticos y sus políticas fiscales ejercieron mayor estabilización.
- En el primer año de la siguiente década, 1991, el saldo medio ponderado del presupuesto para el conjunto de los quince miembros originales de la

UE se situaba en el -4,3% del PIB y la deuda representaba, también en media, el 56,1% con relación al PIB.

- A partir de ese año se desencadenó una recesión económica que alcanzó su máxima intensidad, en la mayoría de los países, en 1993 y ello hizo que, inmediatamente después de la firma y puesta en marcha del Tratado de Maastricht, se produjera un importante empeoramiento en el estado de las cuentas públicas de todos los países de la UE. Se llegaron a registrar valores superiores, incluso, a los máximos experimentados a mediados de los años ochenta.
- Entre 1994 y 1997, año de referencia para valorar el cumplimiento de los criterios de convergencia establecidos en Maastricht para el acceso a la Unión Monetaria, se produjo una mejora sustancial en las finanzas públicas, más intensa en el bienio 1996-1997, que permitió registrar niveles mínimos de déficit presupuestario que, en media, no alcanzaron el 3% del PIB.
- Sin embargo, los ajustes presupuestarios conseguidos estuvieron basados, en su mayoría, en medidas de incremento de los ingresos y pocos esfuerzos por disminuir el gasto primario.
- La ratio media de deuda pública sobre el PIB en el área euro, en contraposición al comportamiento experimentado por los déficit públicos, continuó todavía una tendencia creciente, a lo largo de los años noventa, previos a la tercera fase de la Unión, consecuencia, por un lado, del hecho de que, una vez iniciado el Tratado de Maastricht todo déficit se traduce en incremento de la deuda al estar prohibida la financiación monetaria de los mismos, unido al lento crecimiento monetario del PIB de estos años.

El análisis de las políticas fiscales europeas, a partir del inicio de la tercera fase de la Unión, pone de manifiesto que la puesta en marcha de la nueva norma fiscal no ha sido todo lo exitosa que se esperaba en relación a los criterios fiscales establecidos en el Tratado y matizados después por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento:

- El déficit medio de la zona del euro siguió, inicialmente, disminuyendo hasta el año 2000. Muchos países continuaron, en los primeros años de funcionamiento del Pacto realizando esfuerzos para avanzar en la consolidación fiscal y lograron situaciones presupuestarias bastante saneadas.
- Con posterioridad, entre 2000 y 2003, la mayoría de los Estados, sin embargo, experimentaron una tendencia alcista en sus déficit fiscales que, aunque está ligada al debilitamiento de la economía que se sufrió en esos mismos años, no se puede atribuir únicamente a dicho factor, sino también a una aplicación más relajada de las políticas fiscales en la zona.
- En estos años, el gasto primario no ha ayudado a la corrección de los desequilibrios presupuestarios, mientras que el ahorro de gasto por intereses, derivado de los menores tipos, se destinó en un número importante de países a reducir la presión fiscal reflejada en los menores ingresos públicos.
- Se detecta una importante relación entre qué países dependieron más de ajustes presupuestarios basados en incrementos de los ingresos durante los años noventa y qué países han sufrido mayores empeoramientos a partir del años 2000, lo cual corrobora la teoría de que la composición de las políticas adoptadas tiene fuerte influencia en la duración y amplitud de la consolidación emprendida.

- Por último, en cuanto a la tendencia de la deuda pública, ésta fue descendente en casi todos los países desde que se adoptó la moneda única y hasta el año 2002, en el que esta variable alcanzó un 62,7% del PIB para la media de los quince miembros de la UE. Sin embargo, a pesar de esta favorable evolución, el saneamiento insuficiente y el modesto crecimiento económico experimentado en los 2000-2003, han provocado que esta variable comenzara, de nuevo, a crecer en este último año.

Entre el año 2002 y 2003 se desencadenaron una serie de acontecimientos que llevaron a la crisis del Pacto y propiciaron su reforma, a raíz de la fuerza que adquirieron las críticas lanzadas contra él. En 2002, Alemania y Francia rebasaron el valor de referencia del déficit público y aunque estos dos Estados no fueron los primeros en poner en marcha el mecanismo de control de la estabilidad presupuestaria, su situación desató una fuerte tensión en la aplicación del Pacto, básicamente por tres razones:

- porque se trataba de dos de las economías con más peso en el conjunto de la Unión;
- porque eran precisamente dos de los principales defensores del establecimiento en su día del Pacto y
- por la forma en que se desarrolló el proceso de evaluación de sus cuentas públicas que finalizó con la suspensión del mismo, el enfrentamiento entre la Comisión y el Consejo ECOFIN y la actuación del Tribunal de Justicia Europeo.

La discrepancia que surgió entre el Consejo ECOFIN y la Comisión era fundamentalmente formal pero resultó ser muy importante pues supuso suspender el procedimiento de déficit excesivo previsto en el Tratado y de

ello se derivaron las siguientes consecuencias: quedó en entredicho el mecanismo de evaluación de la situación presupuestaria que especificaba el PEC, desapareció el automatismo que parecía guiar la toma de decisiones acerca de los distintos pasos que forman el procedimiento de déficit excesivo, se debilitó el papel de la Comisión como garante del cumplimiento de las normas y quedó claro que al haber dejado la decisión última respecto del procedimiento de alertas y sanciones en manos del Consejo ECOFIN se estaba poniendo en manos de los propios gobiernos nacionales la toma de dichas decisiones.

Las principales críticas que se han planteado a las normas de disciplina fiscal que establece el Pacto, que venían suscitándose incluso antes de la propia implantación del mismo, se pueden sintetizar en las siguientes:

- El PEC reduce la flexibilidad en el sentido de que los Estados no tendrán posibilidad de dejar funcionar los estabilizadores automáticos como consecuencia de las normas fiscales vinculantes a las que están sometidos, si quieren seguir cumpliéndolas.
- El PEC funciona asimétricamente, pues tanto el criterio del déficit como el de la deuda pública, están establecidos de tal manera que solo implican que dichas magnitudes pueden ser demasiado grandes o superar un determinado límite, pero no se prevé en la norma que puedan ser calificadas de demasiado pequeñas.
- Desalienta la inversión pública y en ese sentido se considera que es una norma contraria al crecimiento económico pues los gobiernos, al verse obligados a equilibrar sus saldos presupuestarios, optan más fácilmente por reducir su gasto público y más en concreto, su nivel de inversión.
- Los valores de referencia, tanto del déficit presupuestario como de la deuda pública, parecen arbitrarios.

Además de estas críticas que son las que mayor atención han recibido, podemos citar alguna otra que, si bien no ha tenido el mismo eco, sí ha influido en la posterior reforma del Pacto. Entre ellas podemos citar la inadecuación de la variable déficit público empleada, la acusación de que el Pacto desincentiva las reformas estructurales y no contribuye al crecimiento, carece de capacidad coordinadora de las políticas fiscales o no incentiva el cumplimiento de la norma por parte de los países miembros.

En cuanto al proceso de cómo se gestó la Reforma del Pacto, cómo quedó configurado el Pacto a raíz de la misma, y por último, los resultados de su aplicación y las previsibles consecuencias, las conclusiones fundamentales son las siguientes:.

Ya en el año 2001, se revisó el Código de Conducta que establece el contenido y el formato de los programas de estabilidad y convergencia, hecho que constituye la primera manifestación de que las instituciones europeas reconocían la necesidad de mejorar el mecanismo de disciplina fiscal original. Los principales cambios que introdujo esta revisión fueron la agrupación del envío y examen de los programas, la mejora de la calidad y comparabilidad de los contenidos de los programas y su presentación, la clasificación de conceptos clave tales como el saldo ajustado cíclicamente y el objetivo a medio plazo y, por último, la ampliación de la cobertura de los programas para que incluyesen información sobre la calidad y sostenibilidad de las finanzas públicas.

A finales de 2002, la Comisión publicó una comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento sobre el reforzamiento de la coordinación de las

políticas presupuestarias en la que reconocía que, si bien los fundamentos del Pacto continuaban vigentes, tanto su aplicación, como ejecución, se habían desarrollado de forma problemática y no se habían alcanzado todos los éxitos que se esperaban. En esa misma publicación presentó las siguientes propuestas de modificación del mismo junto con las medidas que podrían permitir su efectiva aplicación:

- Tener en cuenta el ciclo económico al fijar los objetivos presupuestarios a nivel de la UE y al realizar la vigilancia de las posiciones presupuestarias de los Estados miembros.
- Establecer la obligación, a todos los Estados miembros, de conseguir una mejora anual de la situación presupuestaria estructural de, al menos, el 0,5% del PIB hasta cumplir con el requisito del PEC de proximidad al equilibrio o superávit. Incluso la tasa de mejora debería ser superior si la situación de déficit y de deuda del Estado en cuestión fuera elevado o si las condiciones económicas fueran favorables.
- Establecer medidas concretas para que las políticas presupuestarias puedan contribuir al crecimiento y al empleo.
- Y, por último, dar mayor importancia a los coeficientes de deuda del Estado para el procedimiento de vigilancia presupuestaria en el sentido de que los incumplimientos del criterio puedan activar el procedimiento de déficit excesivo.

En 2004, se publicó la Comunicación denominada “Reforzamiento de la gobernanza económica y mejora de la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento” en la que la Comisión se planteó, como principal objetivo, fomentar los fundamentos económicos del marco fiscal vigente hasta esos momentos con el fin de reforzar la credibilidad y aplicación del Pacto.

En respuesta a esta Comunicación se entablaron varias rondas de debate que finalizaron con la reunión extraordinaria del ECOFIN el 20 de marzo de 2005, en la que el Consejo adoptó el informe sobre la “Mejora de la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento”. Posteriormente se realizaron las correspondientes propuestas de modificación de los Reglamentos que conformaban el pacto de manera que los nuevos Reglamentos ya reformados (Reglamentos (CE) N° 1055/2005 y 1056/2005 del Consejo) se aprobaron definitivamente en junio de 2005.

Los principales cambios producidos en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento se pueden resumir en los siguientes puntos:

a) En lo que se refiera a la parte preventiva:

- Se han introducido objetivos presupuestarios a medio plazo específicos para cada país, debiendo éstos, además, mantener un margen de seguridad con relación al 3% del déficit público. Incluso se contempla la posibilidad de tener en cuenta los pasivos implícitos cuando se hayan finalizado los trabajos metodológicos necesarios.
- Se han introducido disposiciones relativas al esfuerzo de ajuste que se debe realizar (un 0,5% anual del PIB, pero éste deberá ser más intenso en periodos de bonanza económica).
- Tanto los objetivos a medio plazo, como la trayectoria de ajuste, se miden en términos ajustados al ciclo.
- Por último, se tienen en cuenta los efectos presupuestarios de las reformas estructurales realizadas.

b) En la parte correctiva del Pacto, la reforma ha flexibilizado los procedimientos, posibilitando, por ejemplo, una mayor discrecionalidad en los procedimientos de déficit excesivo, a la vez que se han ampliado la duración de los pasos que se dan en los mismos. Concretamente podemos citar los siguientes cambios:

- Se ha definido un concepto de recesión económica grave menos estricto pues se considera tal situación cuando se produzca un crecimiento del PIB real negativo o, incluso, un período prolongado de crecimiento positivo pero inferior al potencial.
- Se han establecido explícitamente los llamados “otros factores relevantes” que habrán de tenerse en cuenta cuando se valoren las situaciones de los déficit en los procedimientos de déficit excesivo.
- Y, por último, Se han ampliado los plazos para las acciones efectivas y medidas de dichos procedimientos. Incluso, aparece la posibilidad de repetir los pasos del procedimiento de déficit excesivo.

En cuanto a los resultados de la aplicación de las políticas fiscales entre los Estados miembros de la UE 15 y el área euro en los últimos años podemos señalar lo siguiente (2003-2007 aunque centrándonos más en 2005 -2007):

- Se ha producido una mejoría importante de las cifras de déficit público observado. En 2007 se han alcanzado los mejores resultados en décadas, pues se han logrado alcanzar los valores más bajos observados desde los años setenta a nivel UE15 y área euro para las cifras de déficit público. Esta mejoría tiene un claro reflejo en la parte correctiva del Pacto pues en ese año 2007 quedaron suspendidos todos los procedimientos de déficit excesivo que quedaban pendientes.

- A diferencia del período inmediatamente anterior (1997-2003), los años 2003-2007 se han caracterizado por registrar una favorable situación económica, tal como reflejan las tasas de crecimiento del PIB en este período y ello ha contribuido positivamente a mejorar el estado de las cuentas públicas de los Estados Europeos.
- Otro dato de estos años, a priori positivo, es que el saldo presupuestario ajustado al ciclo se ha ido acercando paulatinamente al equilibrio en promedio para la UE 15 y que la mejora anual experimentada en esa variable en los últimos ejercicios a estado en torno al 0,5% en promedio para la UE 15 y también para el área euro.
- Sin embargo, a nivel individual de los Estados miembros los dos últimos ejercicios considerados, 2006 y 2007, después de ponerse en marcha la reforma, reflejan una situación preocupante. Siete países (Bélgica, Alemania, Grecia, España, Francia, Portugal y Reino Unido) han logrado un ajuste presupuestario en términos ajustados al ciclo por encima del 0,5% del PIB de referencia en el año 2006 con relación al 2005, cuatro (Irlanda, Luxemburgo, Holanda y Finlandia) han conseguido un ajuste presupuestario, pero éste ha sido inferior al valor de referencia y otros cuatro (Italia, Austria, Dinamarca y Suecia) no sólo no han conseguido registrar el ajuste establecido por el nuevo Pacto dadas las circunstancias favorables de la economía que se estaban registrando, sino que además han experimentado un deterioro en su saldo ajustado al ciclo. La situación que reflejan estos datos es todavía más alarmante si se observa el cambio anual del saldo presupuestario ajustado al ciclo entre 2006 y 2007 pues en este último año sólo cuatro países (Alemania, Italia, Portugal y Suecia) han registrado una mejora igual o superior al 0,5% del PIB frente a siete países que han

experimentado un deterioro en su saldo ajustado al ciclo (Bélgica, Grecia, España, Francia, Irlanda, Holanda, Dinamarca y Reino Unido).

Los resultados de este análisis de los últimos años no nos han permitido encontrar claros indicios de mejora en los resultados de las variables fiscales de los Estados miembros, fruto de la aplicación del Pacto reformado.

El análisis de la aplicación de esta norma de disciplina fiscal, antes y después de su reforma, cuyos resultados hemos comentado en los capítulos 4 y 5, unidos a las dos grandes preocupaciones que presenta el futuro más inmediato (la grave crisis mundial en la que ya estamos instalados, junto con los problemas de sostenibilidad de las finanzas públicas que se pueden derivar de los costes presupuestarios del envejecimiento de la población) nos permiten reafirmarnos en la idea fundamental, ya planteada en este trabajo, de que la aplicación de unas políticas fiscales saneadas y sostenibles son fundamentales para garantizar el crecimiento económico de los Estados, más aún cuando dichos estados están vinculados por una unión monetaria como la Europea.

El mecanismo normativo establecido en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento puede ser una herramienta adecuada para ayudar a aplicar las políticas fiscales. Sin embargo, hay que reconocer que el éxito de este mecanismo va a depender en gran medida de que se realice una interpretación rigurosa y coherente de las normas, así como de que los Estados miembros y demás Instituciones Europeas demuestren una verdadera voluntad política de respetar los compromisos acordados.

BIBLIOGRAFÍA

- Ahn, S., & Hemmings, P. (2000). Policy influences on economic growth in OECD countries: an evaluation of the evidence. *Working Papers* (246).
- Albi, E., González-Páramo, J., & Zubiri, I. (2000). *Economía Pública I. Fundamentos, Presupuesto y Gasto, Aspectos macroeconómicos*. Ariel Economía.
- Alesina, A., & Perotti, R. (1994). The political economy of budget deficits. *National Bureau of Economic Research, Working Paper Series* (4637).
- Alesina, A., & Perotti, R. (1996). Fiscal discipline and the budget process. *American Economic Review*, 86 (2).
- Álvarez Martínez, J., & Salinas Alcega, S. (2005). La aplicación del procedimiento de déficit excesivo: los casos de Francia y Alemania. Análisis de la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 13 de julio de 2004 (asunto C-27/04, Comisión contra Consejo). *Presupuesto y Gasto Público* (40 3/2005).
- Álvarez Rendueles, J. R. (1970). Política fiscal y desarrollo económico. *Revista de economía aplicada* (54).
- Argandoña, A. (2003). Del Pacto de Estabilidad al Crecimiento. *Occasional Paper* (4/2).
- Argandoña, A., Gámez, C., & Mochón, F. (1996). *Macroeconomía avanzada. Modelos dinámicos y teoría de la política económica* (Vol. I). McGraw-Hill.

- Argimón, I., Gómez, A., Hernández de Cos, P., & Martí, F. (1999). El sector de las administraciones públicas en España. (B. d. España, Ed.) *Servicio de Estudios, Estudios Económicos* (68).
- Arroyo Fernández, M., & Uxó González, J. (2004). El papel de los estabilizadores automáticos y las medidas discrecionales en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. *Quaderns de Política Económica, Revista electrónica, 2ª época*, 8.
- Bajo Rubio, O., Díaz Roldán, C., & Esteve, V. (2007). Deficit sustainability and inflation in EMU: an analysis from the fiscal theory of the price level. *Instituto de Estudios Fiscales, Papeles de Trabajo* (2).
- Banco Central Europeo. (1999). La aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento". *Boletín Mensual* (Mayo).
- Banco Central Europeo. (2000). Crecimiento del producto potencial y brechas de producción: concepto, utilización y estimación. *Boletín Mensual* (Octubre).
- Banco Central Europeo. (2000). El envejecimiento de la población y la política fiscal en la zona del euro. *Boletín Mensual* (Julio).
- Banco Central Europeo. (2001). Política fiscal y crecimiento económico. *Boletín Mensual* (Agosto).
- Banco Central Europeo. (2002a). Funcionamiento de los estabilizadores fiscales automáticos en la zona del euro. *Boletín Mensual* (Abril).
- Banco Central Europeo. (2002b). Informe Anual 2001. (Abril).
- Banco Central Europeo. (2003a). Evolución económica y monetaria de la zona del euro. *Boletín Mensual* (Noviembre).
- Banco Central Europeo. (2003b). Informe Anual 2002. (Abril).

- Banco Central Europeo. (2003c). La necesidad de reformas integrales para hacer frente a los efectos del envejecimiento de la población. *Boletín Mensual* (Abril).
- Banco Central Europeo. (2003d). La relación entre la política monetaria y las políticas fiscales de la zona del euro". *Boletín Mensual* (Febrero).
- Banco Central Europeo. (2004a). La influencia de la política fiscal en la estabilidad macroeconómica y en los precios. *Boletín Mensual* (Abril).
- Banco Central Europeo. (2004b). La UEM y la dirección de las políticas fiscales. *Boletín Mensual* (Enero).
- Banco Central Europeo. (2005). La reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. *Boletín Mensual* (Agosto).
- Banco Central Europeo. (2008a). Diez años del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. *Boletín Mensual* (Octubre).
- Banco Central Europeo. (2008b). Informe Anual 2007. (Abril).
- Banco de España. (Junio de 2008). Una aproximación al componente transitorio del saldo público en España. *Boletín Económico* .
- Banco de España. (s.f.). *El Eurosistema*. Recuperado el 10 de octubre de 2007, de <http://www.bde.es/eurosist/cuestio/cuestio2.htm>
- Barea Tejeiro, J. (1998). Disciplina presupuestaria e integración de España en la Unión Monetaria. *Papeles y memorias de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas* (1).
- Barea Tejeiro, J. (2000). El déficit público como herencia negativa: ¿hemos aprendido a controlarlo? *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas* (77).
- Barea Tejeiro, J. (2002a). El Pacto de Estabilidad y Crecimiento y la política presupuestaria en España. *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas* (79).

- Barea Tejeiro, J. (2002b). Política de estabilidad presupuestaria en España. *Cauces de estabilidad presupuestaria, Revista Económica de Castilla-La Mancha* (1 2º semestre).
- Barea Tejeiro, J. (2003). Los peligros para el crecimiento económico de abandonar el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. *Revista del Instituto de Estudios Económicos* (2-3).
- Barea Tejeiro, J. (2004). La discusión sobre el déficit: estado actual de la cuestión. *Papeles de Economía Española* (100-1).
- Barea Tejeiro, J. (2005). El marco conceptual de la estabilidad presupuestaria y su traslación a la Constitución Europea. *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas* (82).
- Barea Tejeiro, J. (2007). *Pensamiento económico de José Barea. El legado de un economista de estado*. Madrid: Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas.
- Barea Tejeiro, J., & Barea Mateo, M. (1998). *Después de Maastricht, ¿qué?* Encuentro.
- Barea Tejeiro, J., & Dizy, M. (1995). *¿Está el Estado Español en Quiebra?* Madrid: Ediciones Encuentro.
- Barro, R. (1974). Are government bonds net wealth? *Journal of Political Economy* , 81 (6).
- Barro, R. (1986). Government spending, interest rates, prices, and budget deficits in the United Kingdom, 1701-1918. *NBER Working paper series* (2005).
- Beetsma, R., & Lans Bovenberg, A. (2001). The optimality of a monetary union without a fiscal union. *Journal of Money, Credit and Banking* , 33 (2).
- Beetsma, R., & Uhlig, H. (1999). An analysis of the stability and growth pact. *The Economic Journal* (109).

- Blanchard, O. (1984). Current and anticipated deficits, interest rates and economic activity. *National Bureau mensual Adventure Works, Working Papers Series* (1265).
- Blanchard, O., Chouraqui, J., Hagemann, R., & Sartor, N. (1990). The sustainability of fiscal policy: new answers to an old question. *Economic Studies, OCDE* (15).
- Bouthevillain, C., Cour-Thimann, P., van den Dool, G., Hernández de Cos, P., Langenus, G., Mohr, M., y otros. (2001). Cyclically adjusted budget balances: an alternative approach. *Working Paper Series, Banco Central Europeo* (77).
- Bredenkamp, H., & Deppler, M. (1989). Fiscal constraints of a fixed exchange rate regime. *Working Papers Series* (WP/89/107).
- Briotti, M. (2004). Fiscal adjustment between 1991 and 2002: stylised facts and policy implications. *Occasional Paper Series* (9).
- Brunila, A., Buti, M., & Franco, D. (2001). *The Stability and Growth Pact. The architecture of fiscal policy in EMU*. Palgrave .
- Brunila, A., Buti, M., & Veld, J. (2002). Fiscal policy in Europe: how effective are automatic stabilisers? *Economic Papers, European Economy* (177).
- Buchanan, J. (1958). Public principle of public debt: a defense and restatement. *Collected Works of James M. Buchanan* .
- Buchanan, J. (1967). *La hacienda pública en un proceso democrático*. Madrid: Aguilar.
- Buchanan, J., & Wagner, R. (1977). Democracy in deficit: the political legacy of Lord Keynes. *Academia Press* .
- Buiter, W. (2003). Ten commandments for a fiscal rule in the E(M)U. *Oxford Review of Economic Policy* , 19 (1).

- Buiter, W. (2006). The "sense and nonsense of Maastricht" revisited: what have we learnt about stabilization in EMU? *Journal of Common Market Studies* , 44 (4).
- Buiter, W., & Grafe, C. (2003). Reforming EMU's fiscal policy rules. Some suggestions for enhancing fiscal sustainability and macroeconomic stability in an enlarged European Union. En M. Buti, *Monetary and fiscal policies in EMU: interactions and coordination*. Cambridge University Press.
- Buiter, W., & Kletzer, K. (1992a). Deficits: which, how much, and so what? (roundtable). Who's afraid of the public debt? *American Economic Review* , 82 (2).
- Buiter, W., & Kletzer, K. (1992b). Reflections on the fiscal implications of a common currency. En A. Giovannini, & C. Mayer, *European Financial Integration*. Cambridge University Press.
- Buiter, W., Corsetti, G., & Roubini, N. (1992). Excessive deficits: sense and nonsense in the Treaty of Maastricht. *C.E.P.R. Discussion Paper*, 750.
- Buñuel, M., & Henar, L. (2003). Lecciones de la economía del medio ambiente para la disciplina fiscal en la UE: ¿Puede un sistema de permisos de creación de déficit negociables o un impuesto sobre la creación de déficit sustituir al Pacto de Estabilidad y Crecimiento? *Papeles de Trabajo sobre Medio Ambiente y Economía* (1).
- Burkhead, J. (1971). The balanced budget. En *Readings in Fiscal Policy*. London: The American Economic Association, George Allen and Unwin Ltd.
- Buti, M., & Guidice, G. (2002). Maastricht's fiscal rules at ten: an assessment. *Journal of Common Market Studies* , 40 (5).

- Buti, M., & van den Noord, P. (2004). Fiscal policy in EMU: rules, discretion and political incentives. (E. Economy, Ed.) *Economic Papers* (206).
- Buti, M., Eijffinger, S., & Franco, D. (2003). Revisiting EMU's Stability Pact: a pragmatic way forward. *Oxford Review of Economic Policy* , 19 (1).
- Buti, M., Franco, D., & Ongena, H. (1998). Fiscal discipline and flexibility in EMU: the implementation of the Stability and Growth Pact. *Oxford Review of Economic Policy* , 14 (3).
- Calvo Bernardino, A., & Galindo Martín, M. (1990). *La teoría de la política fiscal*. Madrid: Dykinson, S.L.
- Calvo Bernardino, A., & Galindo Martín, M. (1990). *La teoría de la Política Fiscal*. Dykinson.
- Calvo Bernardino, A., & Galindo Martín, M. (1992). *Lecturas sobre política fiscal*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Campillo, M., & Miron, J. (1996). Why does inflation differ across countries? *National Bureau of Economic Research, Working Paper* , 5540.
- Campoy, J., & Negrete, J. (2005). La optimalidad del Pacto de Estabilidad y Crecimiento: un enfoque estratégico. *Revista de Economía Aplicada* , XIII (38).
- Carpio García, M. (1998). Las exigencias presupuestarias del Pacto de Estabilidad. *Colección Estudios, CES* (65).
- Carpio García, M. (2000a). Condiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento para la política presupuestaria española. En J. Martínez Álvarez, *Economía del Sector Público*. Barcelona: Ariel Economía.

- Carpio García, M. (2000b). La perspectiva del gasto público. En J. Martínez Álvarez, *Economía del Sector Público*. Barcelona : Ariel Economía .
- Carpio García, M. (2004). A debate: La revisión del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. *Cuenta con IGAE* (9).
- Carpio García, M. (2006-2007). Apuntes de Política Fiscal. *inédito* .
- Castro Fernández, F. d. (2005). Una evaluación macroeconómica de la política fiscal en España. *Estudios Económicos* (75).
- Catao, L., & Terrones, M. (2003). Fiscal deficits and infation. (I. M. Fund, Ed.) *Working Paper Series* (WP/03/65).
- Chouraqui, J. C., & Price, R. (1984). Los déficit del sector público: problemas e implicaciones en materia de política económica. *Cuadernos Económicos de ICE* (28).
- Circa, Communication & Information Resource Centre Administrador. (s.f.). *Circa, Communication & Information Resource Centre Administrador*. (European Commission) Recuperado el 16 de diciembre de 2008, de Cerca, Communication & Information Resource Centre Administrador: <http://forum.europa.eu.int/Public/irc/ecfin/outgaps/library>
- Círculo de Empresarios. (2002). *Pacto de Estabilidad y Crecimiento: alternativas e implicaciones*. Madrid: Círculo de Empresarios.
- Clift, J. (septiembre de 2003). Más allá del Consenso de Washington. *Fondo Monetario Internacional, Finanzas & Desarrollo* .
- Comisión de las Comunidades Europeas. (1990). One market, mone money. An evaluation of the potential benefits and costs of forming an economic and moentary union. *European Economy* (44).
- Comisión de las Comunidades Europeas. (2000). *La contribución de las finanzas públicas al crecimiento y al empleo: mayor calidad y*

sostenibilidad. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, Bruselas .

Comisión Europea. (1992). Presentation of the Commission Services' cyclical adjustment model for budget balances, note for the attention of the Economic Policy Committee. *Document* (II/52/92).

Comisión Europea. (1995). Technical note: The Commission Services' method for the cyclical adjustment of government budget balances. *European Economy* (60).

Comisión Europea. (1998). Informe de la Comisión al Consejo sobre el estado de la convergencia de 1998. *Boletín UE 3-1998*.

Comisión Europea. (2000). Public Finances in EMU - 2000. *European Economy, Reports and Studies* (3).

Comisión Europea. (2002). Public Finances in EMU - 2002. *European Economy* (3).

Comisión Europea. (2003). Public Finances in EMU - 2003. *European Economy* .

Comisión Europea. (2004). Public Finances in EMU - 2004. *European Economy* (3).

Comisión Europea. (2005a). New and updated budgetary sensitivities for the EU budgetary surveillance. (ECFIN/B/6(2005)PER54508).

Comisión Europea. (2005b). Public Finances in EMU - 2005. *European Economy* (3).

Comisión Europea. (2006a). Public Finances in EMU - 2006. *European Economy* (3).

Comisión Europea. (2006b). The long-term sustainability of public finances in the European Union. *European Economy* (4).

Comisión Europea. (2007). Public Finances in EMU - 2007. *European Economy* (3).

- Comisión Europea. (s.f.). *Base de datos AMECO*. Recuperado el 17 de diciembre de 2008, de Economic and Financial Affairs: http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/db_indicators8646_en.htm
- Committee for economic development. (1971). Taxes and the buget: a program for prosperity in a free economy. In *Readings in Fiscal Policy*. London: The AMercian Economic Association, George Allen and Unwin Ltd.
- Committee for the study of economic and monetary union. (1989). *Report on economic and monetary union in the European Community*. Luxemburgo: Office for Official Publications of the European Communities.
- Consejo Europeo. (1969). Final Communiqué of the Conference on Heads of State or Government on 1 and 2 december 1969 at the Hague. La Haya.
- Corrales, F., Varela, J., & Doménech, R. (2002). Los saldos presupuestarios cíclico y estructural de la economía española. *Hacienda Pública Española, Revista de Economía Pública, Instituto de Estudios Fiscales* (162).
- Cotis, J., Elmeskov, J., & Mourougane, A. (2004). Estimates of potential output: benefits and pitfalls from a policy perspective. En L. Reichlin, *The Euro Area Bussiness Cycles: Stylized facts and measurement issues*. London: Centre for Comparative European Policy Evaluation.
- Council of economic advisers, Washington, D.C. (1973). La Política fiscal en perspectiva. En F. Domínguez del Brío, *Política Fiscal en acción* (2ª, ampliada ed.).

- Creel, J. (2003). Ranking fiscal policy rules: the Golden Rule of Public Finance vs. the Stability and Growth Pact. (O. F. Economiques, Ed.) *Documents de Travail de l'OFCE* (2003-04).
- Crespo, C. (2007). La reforma del Pacto de Estabilidad: el trade-off entre visibilidad y buen diseño en la regla fiscal europea. *Documento de trabajo* (1).
- De Grauwe, P. (2005). *Economics of monetary union* (sexta ed.). Oxford University Press.
- Dehesa, G. d. (2002). La reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento propuesta por la Comisión Europea es positiva pero insuficiente. En *Pacto de Estabilidad y Crecimiento: alternativas e implicaciones*. Madrid: Círculo de Empresarios.
- Dehesa, G. d. (2004). The reform of the Stability and Growth Pact. *First Quarter 2004 Briefing Paper to the ECON Committee of the European Parliament*. .
- Denis, C., Grenouilleau, D., Mc Morrow, K., & Röger, W. (2006). Calculating potential growth rates and output gaps - A revised production function approach. (E. E. European Commission, Ed.) *Economic Papers* (247).
- Denis, C., Mc Morrow, K., & Röger, W. (2002). Production function approach to calculating potential growth and output gaps - estimates for the EU Member States and the US. (E. Commission, Ed.) *Economic Papers. European Economy* (176).
- Dizy Menéndez, D. (1991). *El déficit público desde una perspectiva macroeconómica: sus efectos sobre la economía española*. Tesis doctoral inédita. Universidad Autónoma de Madrid.
- Dizy Menéndez, D. (1996). ¿Por qué nos preocupa el gasto público? *Monografías, Círculo de Empresarios* (2).

- Doménech, R. (Marzo de 2003). Los efectos de los déficit públicos sobre el ahorro y los tipos de interés. *OBCE* .
- Domínguez del Brío, F. (1973). Estudio Preliminar. En F. Domínguez del Brío, *La política fiscal en acción* (2ª, ampliada. ed.). Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda .
- Donges, J. (2004). El "Plan Almunia" para reformar el Pacto de Estabilidad. Entre Escila y Caribdis. (F. Faes, Ed.) *Papeles Faes* (9).
- Economic Policy Committee. (2001). *Budgetary challenges posed by ageing populations: the impact on public spending on pensions, health and long-term care for the elderly and possible indicator of the long-term sustainability of public finances*. Reports and Studies, Consejo ECOFIN.
- Economic Policy Committee. (2001). Report on potential output and the output gap. (ECFIN/EPC/670/01en).
- Economic Policy Committee. (2002). Report on methods of evaluating output gaps. (ECFIN/ECP/345/02).
- Eijffinger, S., & Haan, J. d. (2000). *European Monetary and Fiscal Policy*. New York: Oxford University Press.
- Elias, J. (., Miret, P., Ruiz, A., & Sabaté, V. (2001). El euro: balance de los tres primeros años. *Colección Estudios Económicos de la Caixa* (26).
- Erias Rey, A., & Sánchez Santos, J. (1998). *Política Monetaria y Política Fiscal*. Madrid: Pirámide.
- Feito, J. (2002). Riesgos y sinsentidos de las críticas al Pacto de Estabilidad y Crecimiento. En *Pacto de Estabilidad y Crecimiento: alternativas e implicaciones*. Círculo de Empresarios.
- Fernández Castro, B. (2004). El equilibrio presupuestario: las restricciones sobre el déficit. *Papeles de Trabajo, Instituto de Estudios Fiscales* (30/04).

- Fernández Navarrete, D. (1992). Medio siglo para la Unión Monetaria en la CE. *Economistas* , 10 (53).
- Fernández Navarrete, D. (2005). Modelo económico de la Unión Europea: fundamentos y limitaciones. *Información Comercial Española ICE. Revista de economía* (820).
- Fernández Navarrete, D. (2007). *Fundamentos económicos de la UE*. International Thompson Publishing.
- Fernández Navarrete, D. Principales retos del modelo económico de la Unión Europea: el caso de la fiscalidad. *Declaración de Schuman (9 de mayo de 1950), El impulso de la idea de Europa y el proceso de integración*.
- Fischer, S., Sahay, R., & Végh, C. (2002). Modern hyper-and high infations. *Journal of Economic Literature* , XL.
- Fleming, J. (1962). Domestic financial policies under fixed and flexible inflation. *Staff Papers* (9:3).
- Fратиanni, M., & von Hagen, J. (1992). *The European Monetary System and European Monetary Union*. Westview Press, Oxford.
- Friedman, B. (1978). Crowding out or crowding in? *Brookings Paper on Economic Activity* , IX (3).
- Fuentes Quintana, E. (1973). Política monetaria versus política fiscal. En F. Domínguez del Brío, *Política fiscal en acción* (2ª, ampliada ed.). Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda.
- Fuentes Quintana, E. (1979). *Hacienda Pública. Introducción, presupuesto e ingresos públicos* (Vol. I).
- Fuentes Quintana, E. (1987). *Hacienda Pública. Introducción y presupuesto*. (Vol. vol. 1). Madrid: Rufino García Blanco.
- Gali, J., & Perotti, R. (2003). Fiscal policy and monetary integration in Europe. *Economic Policy* , 18 (37).

- Galindo Martín, M., Montero Lorenzo, J., & Iglesias Suárez, A. (2002). Déficit público y Pacto de Estabilidad y Crecimiento: el reto de las economías europeas. *Cauces de estabilidad presupuestaria, Revista Económica de Castilla-La Mancha* (1 2º semestre).
- García Legaz, J. (2005). La reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento: un error histórico. (F. Faes, Ed.) *Cuadernos de Pensamiento Económico* (5).
- García Serrador, A. (2004). Teoría general sobre reglas fiscales. *Quaderns de Política Económica, Revista electrónica 2º época* , 8.
- García Villarejo, A., & Salinas Sánchez, J. (1998). *Manual de Hacienda Pública, general y de España*. (3ª ed.). Madrid: Tecnos.
- Giavazzi, F., & Pagano, M. (1990). Can severe fiscal contractions be expansionary? Tales of two small european countries. *Working Papers, National Bureau of Economic Research* (3372).
- Giménez Montero, A. (2002). La necesidad del equilibrio presupuestario: una nocturna argucia neoliberal. *Cauces de la estabilidad presupuestaria, Revista Económica de Castilla-La Mancha* (1 2º semestre).
- Giorno, C., Richarson, P., Roserveare, D., & van den Noord, P. (1995). Estimating potential output, output gaps and structural budget balances. (E. D. OCDE, Ed.) *Woking Paper* (152).
- Girouard, N., & André, C. (2005). Measuring cyclically-adjusted budget balances for OECD countries. *Working Papers* (434).
- González-Páramo, J. (1997). Presupuesto y déficit ante los retos de la Unión Económica y Monetaria. *Hacienda Pública Española, Instituto de Estudios Fiscales* (Monografía).

- González-Páramo, J. (2001). *Costes y beneficios de la disciplina fiscal: La Ley de Estabilidad Presupuestaria en perspectiva*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- González-Páramo, J. (2004). Disciplina presupuestaria, estabilidad macroeconómica y eficiencia de las finanzas públicas. *Papeles de Economía Española* (100/II).
- González-Páramo, J. (2005a). La gestión de las políticas fiscales en el marco de la Unión Económica y Monetaria. *Discurso pronunciado en IESE Bussiness School*. Madrid.
- González-Páramo, J. (2005b). La reforma de las reglas fiscales de la Unión Monetaria en perspectiva. *Discurso pronunciado en el VII Congreso Nacional de Economía*. La Coruña.
- Goodhart, C.A.E. (1992). La política fiscal nacional dentro de la UEM: implicaciones del Tratado de Maastricht en el ámbito fiscal. *Información Comercial Española* (710).
- Gutián, M., Muns, J., Argandoña, A., Fernández Ordóñez, M., Krugman, P., & Williamson, J. (1998). La cultura de la estabilidad y el consenso de Washington. *Colección Estudios e Informes* (15).
- Hagemann, R. (1999). The structural budget balance. The IMF's methodology. *Working Paper Series* (WP/99/95).
- Hamilton, J., & Flavin, M. (1986). On the limitations of government borrowing: a framework for empirical testing. *American Economic Review*, 76 (4).
- Hemming, R., Kell, M., & Mahfouz, S. (2002). The effectiveness of fiscal policy in stimulating economic activity: a review of the literature. *Working Paper Series* (02/208).
- Herber, B. (1967). *Modern public finance*. (R. Irwin, Ed.) INC.

- Hernández de Cos, P. (2004). La consolidación fiscal en España. *Presupuesto y Gasto Público*, 2/2004 (35).
- Hernández García, G., & Garzón Morales, F. (2000). Coordinación de políticas económicas en la UEM. *Información Comercial Española, Revista de Economía* (784).
- Instituto Monetario Europeo. (1996). El progreso hacia la convergencia 1996. *Informe de Convergencia*.
- Instituto Monetario Europeo. (1998). Informe de Convergencia.
- Instituto Nacional de Estadística. (1988). *Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas* (Segunda ed.). Eurostat.
- International Monetary Fund. (1995). Guidelines for fiscal adjustment. *Pamphlet Series* (49).
- Iranzo Martín, J. E., & Izquierdo Llanes, G. (1999). El cambio de rumbo de la política económica: de la estabilización a la estabilidad. *Revista del Instituto de Estudios Económicos* (4).
- Izquierdo Llanes, G. (2002). El Pacto de Estabilidad y Crecimiento y la inversión pública en España. En *Pacto de Estabilidad y Crecimiento: alternativas e implicaciones*. Círculo de Empresarios.
- Kenen, P. (1969). The theory of optimum currency areas: an eclectic view. En R. Mundell, & A. Swoboda, *Monetary of problem of the internationaly economy*. Chicago London: Hrsg.
- Keynes, J. (1936). *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero* (4ª edición en español, 2003 ed.). Fondo de Cultura Económica.
- Kopits, G. (2001). Fiscal rules: useful policy framework of unnecessary ornament? *Working Paper Series* (WP/01/45).
- Kopits, G., & Symansky, S. (1998). *Fiscal Policy Rules*. Washington DC: International Monetary Fund.

- Lamfalussy, A. (1989). Macro-coordination of fiscal policies in an economic and monetary union in Europe. En C. f. union, *Report on economic and monetary union in the European Community*.
- Leeper, K. (1991). Equilibria under "active" and "passive" monetary and fiscal policies. *Journal of Monetary Economics* , 27 (1).
- Lerner, A. (1959). La hacienda funcional y la deuda federal. En T. A. Association, *Lecturas de Política Fiscal*. Madrid: Biblioteca de la ciencia económica.
- Llanes, I. Estado y estabilidad. En M. Nogales, & C. Albarrán.
- López López, M. (1999). La restricción presupuestaria del Gobierno de Madrid. *Economistas* , 17 (80).
- López López, M., & Utrilla de la Hoz, A. (1996). Rasgos fundamentales del sector público en la Unión Europea. *Papeles de Economía Española* (68).
- Loungani, P., & Swage, P. (2001). Sources of inflation in developing countries. *Working Papers Series* (WP/01/98).
- Lucas, R. (1973). Some international evidence on output-inflation trade-offs. *American Economic Review* (63/3).
- Mankiw, N., & Summers, L. (1984). Are tax cuts really expansionary? *NBER Working Paper Series* (1443).
- Marín Arcas, J. (2004). Reglas fiscales y ciclos económicos: la experiencia de la zona euro. *Presupuesto y Gasto Público* , 2/2004 (35).
- Martínez Álvarez, J. (2000). *Economía del Sector Público*. Barcelona: Ariel Economía.
- Martínez López, D. (2004). Más allá del déficit cero. Una discusión económica y federal. *Centra: Fundación Centro de Estudios Andaluces, Temas de Actualidad* (A2004/01).

- Martínez Rico, R. (2004). La política fiscal en España y Estabilidad Económica. *Presupuesto y Gasto Público* , 2/2004 (35).
- Mckinnon, R. (1963). Optimal currency areas. *American Economic Review* (53).
- Mingorance Arnáiz, A.C. (2004a). Críticas al Pacto de Estabilidad y Crecimiento. ¿Es necesario reformarlo? *Información Comercial Española, ICE. Revista de Economía* (87).
- Mingorance Arnáiz, A.C. (2004b). Una postura crítica ante las propuestas de reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. *Quaderns de Política Económica. Revista electrónica*, 21 época , 8.
- Ministerio de Economía y Hacienda. (2007). *Avance de la actuación presupuestaria de las Administraciones Públicas 2007*. (IGAE, Ed.) Recuperado el 16 de diciembre de 2008, de <http://www.igae.meh.es>
- Ministerio de Economía y Hacienda. (s.f.). Programa de Estabilidad 2006-2009. *Programa de Estabilidad 2006-2009* .
- Ministerio de Economía y Hacienda. (s.f.). Programa de Estabilidad 2007-2010. *Programa de Estabilidad 2007-2010* .
- Morris, R., Ongena, H., & Schuknecht, L. (2006). The reform and implementation of the Stability and Growth Pact. *Occasional Paper Series, Banco Central Europeo* (47).
- Mundell, R. (1961). A theory of optimum currency areas. *American Economic Review* , 51 (4).
- Mundell, R. (1963). Capital mobility and stabilization policy under fixed and flexible exchange rates. *The Canadian Journal of Economics and Political Science* , 29 (24).
- Musgrave, R. (2002). Saldo presupuestario y Hacienda sana. *Cauces de estabilidad presupuestaria, Revista Económica de Castilla-La Mancha* (1 2º semestre).

- Musgrave, R., & Millar, M. (1948). Built-in flexibility. *American Economic Review* , 38 (1).
- Musgrave, R., & Musgrave, P. (1992). *Hacienda Pública. Teórica y aplicada* (5ª ed.). McGraw-Hill.
- OCDE. (2002). IV. Fiscal sustainability: the contribution of fiscal rules. *Economic Outlook* (72).
- O'Connell, S., & Zeldes, S. (1988). Rational ponzi games. *International Economic Review* , 29 (3).
- Onrubia Fernández, J. (2003). Política fiscal e instituciones en la Unión Europea y en España: la necesidad de las reglas de coordinación. *Boletín Económico de ICE* (2759).
- Papademos, L. (2004). La formulación de las políticas en la UEM: estrategias, reglas y discrecionalidad. *Discurso pronunciado por el Vicepresidente del Banco Central Europeo en el Banco de España*.
- Papademos, L. (2005). The political economy of the reformed Stability and Growth Pact: implications for fiscal and monetary policy. *Discurso pronunciado en la Conferencia: The ECB and Its Watchers VII*.
- Papadia, F. (1990). What to do after the first stage. *De Pecunia* , II (2-3).
- Peacock, A. y. (1974). *The economic theory of fiscal policy*. New York: St. Martin's press.
- Peacock, A., & Shaw, G. (1989). ¿Ha muerto la política fiscal? *Revisión de la política fiscal tradicional* (87).
- Peñalosa, J. (2004). La política fiscal en la UE: ¿cuánta disciplina es necesaria y cómo imponerla? *Presupuesto y Gasto Público* , 2/2004 (35).
- Perotti, R. (1996). Fiscal consolidations in Europe: composition matters. *American Economic Review* , 72 (2).

- Phelps, E. (1982). Cracks on the demand side: a year of crisis in theoretical macroeconomics. *American Economic Review* , 72 (2).
- Pisani-Ferri, J. (1990). Les politiques budgétaires dans l'UEM: les questions en débat. *De Pecunia* , II (2-3).
- Pöhl, K. (1988). The further development of the European Monetary System. En C. f. union, *Report on economic and monetary union in the European Community*.
- Puviani, A. (1903). *Teoría de la Ilusión Financiera*. Instituto de Estudios Fiscales .
- Raymond Bara, J. (1985). El saldo del presupuesto coyuntural y estructural en España. *Papeles de Economía Española* (23).
- Raymond Bara, J. (1996). La concepción del déficit público. *Papeles de Economía Española* (68).
- Rubio Guerrero, J. (2005). Dos experiencias de política de control del déficit público (1996-2004): los casos de España y Alemania. *Instituto de Estudios Fiscales, Presupuesto y Gasto Público* (40/2005).
- Salinas Sánchez, J. (1999). Disciplina fiscal y normativa presupuestaria. *Hacienda Pública Española, Revista de Economía Pública, Instituto de Estudios Fiscales* (150).
- Sargent, T., & Wallace, N. (1981). Some unpleasant monetarist arithmetic. *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review* , 5 (3).
- Schumpeter, J. A. (1971). *Historia del análisis económico*. Ariel.
- Sebastián, M., Molinas, C., & Baiges, M. (1987). Déficit, inflación y deuda. (M. d. Hacienda, Ed.) *Documentos editados por la Dirección General de Planificación; 5. VAME-D-87005* (5601).
- Sims, C. (1994). A simple model for the study of the price level and the interaction of monetary and fiscal policy. *Economic Theory* , 4 (3).

- Smith, A. (1776). *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. (Decimotercera ed.). (E. Canan, Ed.) Fondo de Cultura Económica.
- Solbes, P. (2003). Reforzamiento de la coordinación de las Políticas presupuestarias. *Boletín Inflación y Análisis Macroeconómico, Instituto Flores de Lemus de Estudios Avanzados en Economía* (100).
- Tarschys, D. (1985). La crisis de las "tijeras en la hacienda pública. *Papeles de Economía Española* (24).
- Utrilla de la Hoz, A. (1991). La convergencia de las políticas presupuestarias en la unión económica y monetaria. *Noticias de la Unión Europea* (74).
- Utrilla de la Hoz, A. (1992). La adecuación de la política presupuestaria española a la Unión Europea y Monetaria. *Noticias de la Unión Europea* (89).
- Utrilla de la Hoz, A. (1993a). Contenido y líneas de avance de la hacienda pública teórica y aplicada. *Revista de derecho financiero y de hacienda pública* , 43 (228).
- Utrilla de la Hoz, A. (1993b). El sector público español en el proceso de integración europea. *Cuadernos de relaciones laborales* (2).
- Utrilla de la Hoz, A. (2000). Consolidación fiscal y endeudamiento regional: evolución y perspectivas. *Papeles de Economía Española* (83).
- Utrilla de la Hoz, A. (2008). Deuda, estabilidad presupuestaria y entidades locales. *Papeles de Economía Española* (115).
- Utrilla de la Hoz, A., & Urbanos Garrido, R. (2001). *La economía pública en Europa*. Síntesis.

- Uxó González, J., & Arroyo Fernández, M. (2007). El papel de la política fiscal en los países de la UEM y las leyes de estabilidad presupuestaria. Comparación de distintas reglas. *Revista Vasca de Economía, Economiaz* (66 - 3º cuatrimestre).
- Van den Noord, P. (2000). The size and role of automatic fiscal stabilisers in the 1990s and beyond. *Working Papers* (230).
- Van der Ploeg, F. (1991). Macroeconomic policy coordination issues during the various phases of economic and monetary integration in Europe. *European Economy* (Special ed. 1).
- Villacís González, J. (2001). *Política Monetaria, Política Fiscal y Comercio Internacional*. Madrid: Dykinson.
- Viñals Íñiguez, J. (1985). El déficit público y sus efectos macroeconómicos: algunas reconsideraciones. *Papeles de Economía Española* (23).
- Viñals Íñiguez, J. (1996). European Monetary integration: a narrow or a wide EMU? *European Economic Review* (40).
- Von Hagen, J., & Eichengreen, B. (1996). Europe's moneys and European Institutions. Federalism, fiscal restraints and European Monetary Union. *American Economic Review* , 86 (2).
- Von Hagen, J., & Harden, I. (1994). National budget processes and fiscal performance. (E. Commission, Ed.) *European Economy , Reports and Studies* (3).
- Walton, D. (junio de 2004). ¿Qué habría que hacer para reformar el PEC? *Finanzas y desarrollo* .
- Werner, P. (1970). *Report to the Council and the Commission on the realization by stages of economic and monetary union in the Community*. Luxemburgo.

- Williamson, J. (1990). What Washington means by policy reform. En J. Williamson (Ed.), *Latin American adjustment: how much has happened?* Peterson Institute for International Economics.
- Williamson, J. (1998). Lo que Washington quiere decir cuando se refiere a reformas de las políticas económicas. *Colección Estudios e Informes* (15).
- Woodford, M. (1994). Monetary policy and fiscal solvency in a cash in advanced economy. *Economic Theory*, 4 (3).
- Wyplosz, C. (1991). Monetary union and fiscal policy discipline. *European Economy* (Special ed. 1).